

Finanza Locale Monitor**Il debito delle Amministrazioni locali nel 2020**

Il 2020 si è tradotto in un forte incremento del debito pubblico ma per quanto riguarda le Amministrazioni locali il quadro appare migliore: il debito consolidato del complesso delle Amministrazioni locali è stato pari a 84,2 miliardi di euro, in riduzione rispetto al 2019. Non per tutte le Amministrazioni, però, le tendenze sono le stesse: ricomincia a crescere il debito delle Regioni, tornando sui livelli di metà decennio; il debito dei Comuni, invece, si riduce, in misura simmetrica all'incremento osservato per le Regioni. Purtroppo, il forte deterioramento dell'attività economica comporta un aumento del rapporto tra debito locale e PIL, aumentandolo di 5,1 punti percentuali. Tale inversione riguarda anche il debito comunale, nonostante la riduzione nei livelli. Una novità importante, per Comuni e Province, è rappresentata dalla possibilità, introdotta a fine 2019 e attuata con DPCM a gennaio 2021, di trasferire parte dei propri debiti allo Stato, in modo da rinegoziare le condizioni e pagare interessi più bassi, con risparmi consistenti per gli Enti locali (e per il complesso della PA).

La manovra per il 2021 e i principali provvedimenti per le Amministrazioni locali

Nel corso del 2020 la politica di bilancio ha dovuto fronteggiare l'eccezionale recessione verificatasi per effetto della crisi legata all'emergenza sanitaria, mettendo a disposizione un ammontare, anch'esso eccezionale, di risorse per interventi emergenziali atti a contrastare la crisi e dare sostegno a lavoratori, famiglie ed imprese. Alcune di queste risorse sono andate a favore degli Enti territoriali, per consentire loro di funzionare nonostante il calo del gettito importante subito, e per far fronte a maggiori spese.

La legge di Bilancio per il 2021 rinnova, per le Amministrazioni locali, molti degli interventi di carattere emergenziale già introdotti durante l'anno, tali misure vanno ad impattare soprattutto sul primo anno del triennio di programmazione. Al netto di questi interventi, la politica di bilancio per gli Enti territoriali appare più scarna, anche in termini di innovazioni normative, di quanto sia stata in passato. Negli ultimi anni le leggi di Bilancio hanno, infatti, introdotto non poche novità per gli Enti locali, soprattutto in termini di norme contabili. Dopo tali riforme di carattere strutturale, la legge di Bilancio di quest'anno non ha introdotto nuove riforme, garantendo l'auspicata stabilità e certezza all'operatività degli Enti.

Aprile 2021

Nota Trimestrale

Direzione Studi e Ricerche**Industry and Banking Research****Laura Campanini**
Economista

Ha collaborato:

Ref. Ricerche

Fedele de Novellis

Valentina Ferraris

Indice

Il debito delle Amministrazioni locali nel 2020	3
In calo il debito delle Amministrazioni locali	3
Scende il debito dei Comuni, sale quello delle Regioni	5
Si riduce il costo del debito	6
L'ipotesi di trasferimento di parte del debito locale all'Amministrazione centrale	7
Ripartizione territoriale del debito locale	8
Il debito delle Regioni cresce soprattutto al Centro	13
La manovra per il 2021 e i principali provvedimenti per le Amministrazioni locali	15
La manovra in generale e la sua struttura	15
I principali provvedimenti	18
Gli interventi riguardanti gli Enti territoriali	20
Le misure sulle entrate	23

Il debito delle Amministrazioni locali nel 2020

Un aspetto tutt'altro che secondario della finanza locale, all'indomani di un anno di forti tensioni per la finanza pubblica, è quello che riguarda il debito delle Amministrazioni. L'emergenza sanitaria ha comportato una caduta marcata dell'attività economica e un forte deterioramento dei conti pubblici. L'indebitamento della PA è risultato pari al 9,5% del PIL (con un peggioramento deciso rispetto all'1,6% registrato nel 2019), per effetto sia del deterioramento del quadro congiunturale che delle importanti misure discrezionali introdotte nel corso dell'anno a contrasto della crisi, per oltre 100 miliardi di euro. Alcune di queste hanno riguardato le Amministrazioni locali (Regioni ed Enti locali), garantendo a queste il trasferimento di risorse per fare fronte all'emergenza. Ma come su queste pagine è stato più volte ricordato, l'emergenza ha colpito anche le finanze delle Amministrazioni locali, per effetto della riduzione di gettito e per l'incremento di alcune spese, solo in parte compensati dall'incremento dei trasferimenti.

Se a livello complessivo, il 2020 si è tradotto in un forte incremento del debito pubblico, per quanto riguarda le Amministrazioni locali il quadro appare tuttavia migliore. Secondo le rilevazioni della Banca d'Italia, nel 2020 il debito consolidato del complesso delle Amministrazioni locali è stato pari a 84,2 miliardi di euro, in riduzione rispetto al 2019.

Non per tutte le Amministrazioni, però, le tendenze sono le stesse. In particolare, ricomincia a crescere il debito delle Regioni, tornando sui livelli di metà decennio. Il debito dei Comuni invece si riduce, in misura simmetrica all'incremento osservato per le Regioni.

Purtroppo, **il forte deterioramento dell'attività economica comporta un aumento del rapporto tra debito locale e PIL, aumentandolo di 5,1 punti percentuali.** Tale inversione riguarda anche il debito comunale, nonostante la riduzione nei livelli.

Una novità importante, per Comuni e Province, è rappresentata dalla possibilità, introdotta a fine 2019 e attuata con DPCM a gennaio 2021, di trasferire parte dei propri debiti allo Stato, in modo da rinegoziare le condizioni e pagare interessi più bassi, con risparmi consistenti per gli Enti locali (e per il complesso della PA).

In calo il debito delle Amministrazioni locali

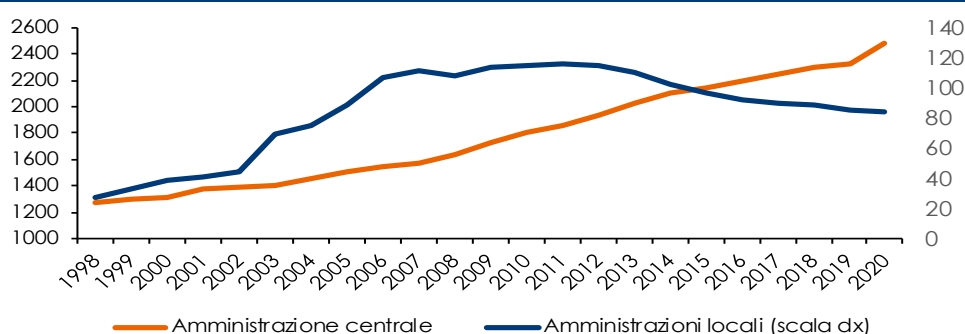
Alla fine del 2020, il debito consolidato della Pubblica Amministrazione ha toccato quota 2.569 miliardi di euro; il forte incremento del livello del debito, associato alla marcata contrazione del PIL, ha portato il rapporto debito/PIL al 155,6%, un massimo storico, con un incremento di 21 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Il deciso aumento del debito pubblico è dovuto all'eccezionale crisi che ha colpito l'Italia, come gli altri paesi, causata dall'epidemia di COVID-19, e che si è tradotta in una riduzione marcata dell'attività economica, per effetto delle restrizioni introdotte per contenere il contagio. Per far fronte all'emergenza, il Governo ha introdotto misure di sostegno di importo molto elevato, stanziando risorse pari a oltre 100 miliardi di euro in un solo anno (di entità, quindi, pari al valore di 5 o 6 manovre "ordinarie"). Questo si è tradotto in un forte aumento dell'indebitamento, già colpito dal deterioramento congiunturale, salito al 9,5% del PIL, e conseguentemente, del debito pubblico.

L'incremento è stato concentrato sul debito centrale, che nel corso di un anno è aumentato di oltre 160 miliardi di euro, mentre per il debito locale si è osservata una riduzione di 800 milioni di euro. In altre parole, il Governo centrale si è caricato l'onere del sostegno all'economia, mediante un eccezionale ampliamento del grado di indebitamento, mentre per le Amministrazioni locali l'impatto è stato trascurabile, anche per effetto degli interventi di trasferimento di risorse che nel corso dell'anno sono stati effettuati dal Governo centrale a favore delle Amministrazioni locali. Basti pensare che **il combinato dei diversi decreti approvati nel corso del 2020 ha disposto l'assegnazione di circa 12 miliardi di euro di risorse ai Comuni** (oltre a 8

miliardi come fondo per assicurare la liquidità per il pagamento di debiti commerciali) e **4,5 miliardi di euro alle Regioni** (e 8 miliardi per il pagamento dei debiti commerciali).

Il debito delle Amministrazioni locali, invece, nel suo complesso si è ridotto, seppure in misura modesta rispetto ai ritmi di discesa osservati negli anni precedenti. Se tra il 2010 e il 2019 il debito delle Amministrazioni locali si è mediamente ridotto di oltre 3 miliardi all'anno, **nel 2020 la riduzione è più contenuta, pari a 800 milioni di euro, portando il debito locale a 84,2 miliardi di euro** (dopo aver toccato un massimo nel 2010 pari a quasi 115 miliardi).

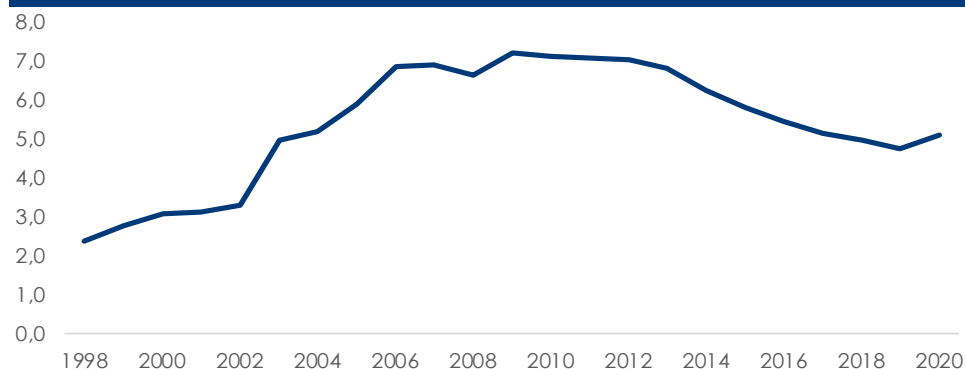
Debito pubblico lordo (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia

In termini di PIL, però, anche il debito delle Amministrazioni locali risulta cresciuto: questo perché il calo del denominatore (il prodotto interno lordo) del rapporto è stato ben più ampio della riduzione del numeratore (il debito locale). Se negli ultimi anni la tendenza alla riduzione del livello del debito aveva avuto come riflesso l'andamento anch'esso cedente del rapporto tra debito locale e PIL, nel 2020 tale simmetria si interrompe.

Debito lordo consolidato delle Amministrazioni locali (in % del PIL)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia e Istat

La riduzione del debito locale nel corso degli ultimi anni era stata consentita dalle politiche di bilancio attuate dalle Amministrazioni locali che hanno conseguito degli avanzi di bilancio a partire dal 2012 e negli anni successivi, nonostante nell'ultimo periodo ci sia stato un allentamento dei vincoli, con il superamento del patto di stabilità interno prima e con la revisione delle regole per il pareggio di bilancio poi.

L'andamento calante del debito locale è stato però anche favorito dall'inasprimento delle condizioni per l'accensione di nuovo debito, definite sulla base del rapporto tra il costo per il servizio del debito e le entrate correnti dell'Ente. La percentuale limite consentita è stata infatti ridotta progressivamente (dal 25% inizialmente previsto dal TUEL) nei vari interventi legislativi che

si sono susseguiti in materia, di cui quello più "severo" del 2012 che prevedeva un abbassamento al 4% a partire dal 2014. Tali regole sono poi riviste in senso più permissivo con la finalità di rilanciare gli investimenti degli Enti locali¹.

Se nella prima parte dell'ultimo decennio (fino al 2014) la discesa del debito locale ha interessato solo il debito consolidato, ovvero depurato delle passività che le Amministrazioni locali hanno verso altri Enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, nella seconda parte tale tendenza discendente si è osservata anche per il debito non consolidato. L'ammontare degli elementi di consolidamento, pari a 37,6 miliardi di euro nel 2020, è infatti rimasto pressoché stabile. Il debito non consolidato nel 2020 è risultato pari a 121,8 miliardi di euro, con una riduzione di 1,7 miliardi rispetto al 2019.

Debito delle Amministrazioni locali, lordo e non consolidato (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia

Scende il debito dei Comuni, sale quello delle Regioni

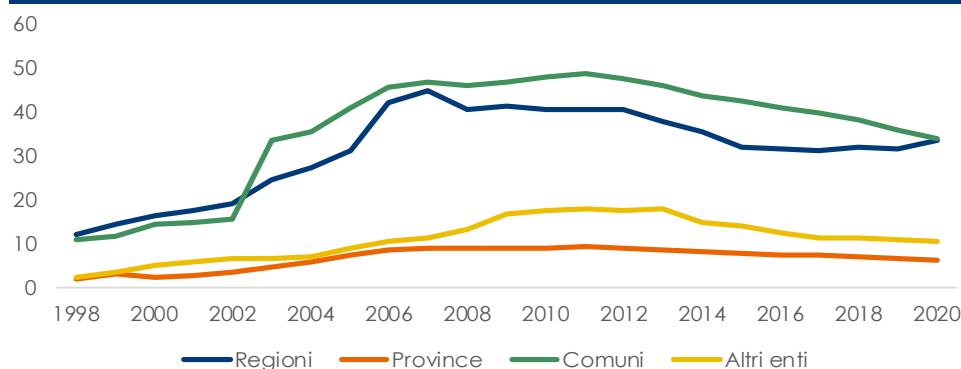
Se nel complesso il debito locale complessivo è sceso anche nel 2020, a livello di singoli comparti le evoluzioni sono state piuttosto differenziate. **Per quanto riguarda i Comuni, che sono titolari della maggior parte del debito locale** (nel 2020, il debito comunale rappresenta oltre il 40% di quello locale), **si osserva una diminuzione di 1,8 miliardi di euro del debito, che scende così a 33,9 miliardi di euro, tornando sui livelli del 2003.**

Decisamente inferiore il debito di Province e Città Metropolitane, pari a 6,4 miliardi di euro (il 7,6% del totale); anche per questo comparto, il debito ha sperimentato una contrazione del proprio stock nel 2020, pari a 200 milioni di euro.

¹ È stata ampliata la capacità di indebitamento degli Enti locali, aumentando dal 6 all'8% il valore del rapporto tra interessi e spese correnti nel 2014 e dall'8 al 10% nel 2015. Sono state inoltre previste alcune deroghe ai limiti: per il 2014 e 2015 gli Enti locali hanno potuto assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento sul mercato oltre i limiti fissati dal TUEL, per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti. Inoltre, sono stati considerati in deroga ai limiti i finanziamenti agevolati concessi agli Enti locali per interventi di efficientamento energetico degli edifici scolastici. Analogamente, per le Regioni sono state introdotte disposizioni simili. L'annualità per capitale e interessi non deve superare il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate, un limite che è stato abbassato rispetto alla soglia precedente, posta al 25%. Le Regioni, quindi, possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni solo se tale quota nell'esercizio considerato non superi il 20% e a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nel bilancio pluriennale. La legge di Stabilità per il 2014 ha ampliato l'ammontare complessivo delle entrate da considerare per il calcolo della quota, includendovi le risorse del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.

Aumenta invece il debito delle Regioni; negli ultimi anni, queste avevano evidenziato una sostanziale stabilizzazione, e il 2020 non rappresenta una vera rottura. Il debito del comparto registra un aumento di 1,8 miliardi di euro, che riporta lo stock del debito regionale sui livelli di metà decennio (33,5 miliardi di euro). Tale risalita è il riflesso delle tensioni sperimentate da questi Enti, in prima linea nella battaglia contro l'epidemia e sottoposti ad un rilevante incremento delle spese.

Debito consolidato delle Amministrazioni locali per comparti (miliardi di euro)

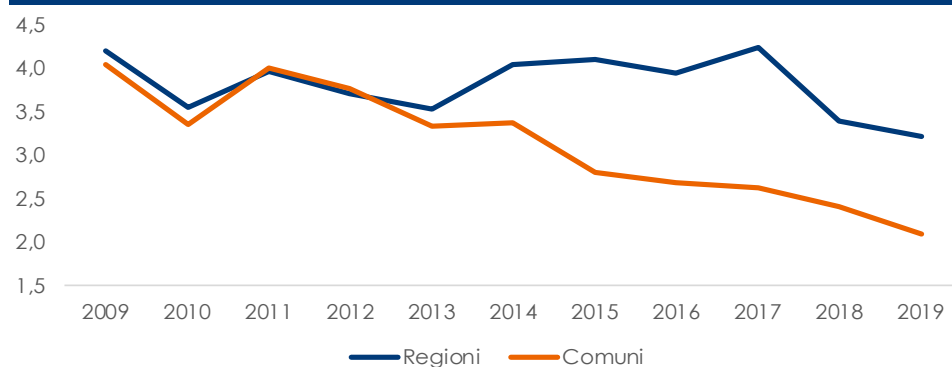


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia

Si riduce il costo del debito

Uno dei tratti che hanno caratterizzato le tendenze degli ultimi anni è rappresentato dalla discesa dei tassi d'interesse sul debito degli Enti. I Comuni, almeno fino al 2019², hanno registrato una diminuzione degli oneri sul debito: il costo medio del debito contratto³ è sceso da valori attorno al 4% di inizio decennio al 2,1% nel 2019⁴. Livelli anche più bassi del costo medio del debito si riscontrano per le Province e le Città metropolitane, pari all'1,4% nel 2019.

Onere del debito per le Amministrazioni locali (spesa per interessi in % dello stock di debito)



Nota: calcolato a partire dai dati di spesa da contabilità nazionale. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia e Istat

² Ultimo anno disponibile per i dati di contabilità nazionale.

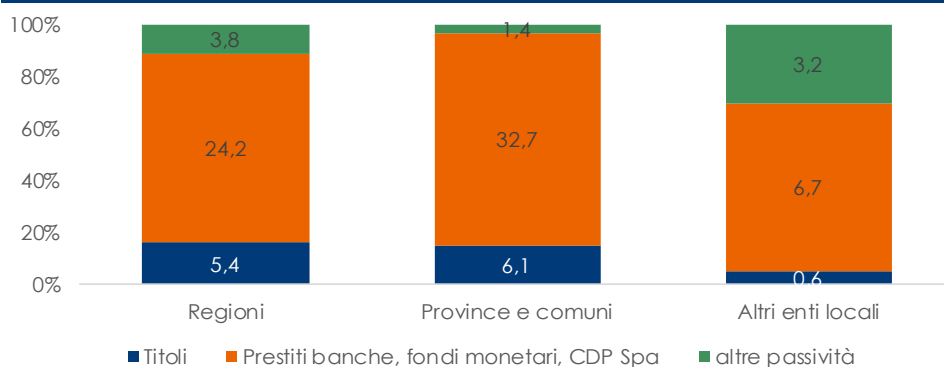
³ Misurato come rapporto tra spesa per interessi e stock del debito.

⁴ I dati di spesa per interessi desumibili dai certificati di conto consuntivo dei Comuni suggeriscono però un onere del debito maggiore, pari al 4,2% nel 2018, pur confermando il trend in diminuzione evidenziato anche dalle stime basate sulla spesa per interessi da contabilità nazionale. Ricordiamo che la contabilità nazionale e i conti consuntivi adottano metodologie molto differenti e non sono confrontabili.

Le Regioni, invece, si trovano a dover fare i conti con un costo del debito decisamente più elevato, pari al 3,2% nel 2019, benché in netta riduzione nel biennio 2018-19 dopo esser rimasto attorno al 4% per alcuni anni.

Pesa la diversa composizione per strumenti; il debito delle Regioni è finanziato in proporzione leggermente maggiore rispetto a quello del complesso delle Amministrazioni locali, con titoli obbligazionari e ha una maggior quota di debito classificato come "altre passività" (ovvero, passività commerciali cedute al settore finanziario con clausola pro soluto, le operazioni di cartolarizzazione riclassificate tra i prestiti, le operazioni di leasing finanziario effettuate con istituzioni finanziarie non bancarie, le operazioni di PPP, Partenariato pubblico-privato). Per il debito di Province e Comuni è invece proporzionalmente maggiore la quota finanziata con prestiti da banche, fondi monetari e da Cassa Depositi e Prestiti (CDP).

Composizione del debito dei comparti per strumenti di finanziamento (miliardi di euro, 2020)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia

Negli ultimi anni è anche cambiata la composizione del debito: si è difatti ridotto il finanziamento mediante emissione di titoli obbligazionari a favore invece dell'accensione di mutui con banche o CDP.

L'ipotesi di trasferimento di parte del debito locale all'Amministrazione centrale

Con il DPCM del 19 gennaio 2021 si dà attuazione all'art.39 del c.d. decreto "Milleproroghe" del 2019 (DL 162/2019), che prevedeva la possibilità di accollare parte dei debiti degli Enti locali allo Stato. **Comuni e Province possono chiedere che lo Stato si accoli i debiti da loro contratti con banche e con Cassa Depositi e Prestiti.** Come è stato evidenziato poco sopra, si tratta della maggior parte del debito di questi Enti (nel 2020, oltre l'83%).

Per poter richiedere l'accollo, i debiti devono essere vigenti al luglio 2019 (quindi, non accessi successivamente), con scadenza successiva a dicembre 2024, di importo superiore a 50mila euro oppure che generano oneri superiori all'8% sulle spese correnti dell'Ente. **Lo Stato si occuperà poi di rinegoziare o sostituire le obbligazioni esistenti; i pagamenti degli interessi e delle penali per ritardi saranno comunque a carico dell'Ente, mentre lo Stato avrà come unico onere quello connesso al rischio che l'Ente smetta di pagare.**

Lo scopo di tale misura è quello di sfruttare la fase favorevole dal punto di vista dei tassi d'interesse in modo da ridurre la spesa per interessi a carico di Comuni e Province, liberando risorse per altri utilizzi. Mediante l'accollo da parte dello Stato, infatti, è possibile rinegoziare il debito e, grazie alla garanzia dell'Amministrazione centrale e al minore rischio ad essa assegnato, convertirlo in obbligazioni con rendimenti uguali a quelli dei titoli di Stato, abbattendo considerevolmente il costo del debito.

In merito all'ipotesi di accollo sono state effettuate alcune valutazioni da parte di ANCI, che indicano risparmi pari a circa metà della spesa per interessi a carico ogni anno dei Comuni (circa 1,6 miliardi di euro nel 2018 stando ai certificati consuntivi).

Un aspetto che viene richiamato è il rischio di moral hazard che l'operazione di accollo del debito potrebbe porre. Come evidenziano Galli e Gottardo (2021)⁵, il piano di rinegoziazione delle obbligazioni è nato dall'insoddisfazione di alcuni Comuni e di alcuni partiti politici per il salvataggio di Roma Capitale, perché non erano previsti per gli altri Enti locali aiuti nella gestione del proprio debito. L'operazione che consente a Comuni e Province di essere sollevati di parte del costo del loro debito, senza ulteriori vincoli sulla spesa futura, potrebbe, a detta di alcuni, condurre a comportamenti di spesa poco virtuosi, finanziati con indebitamenti a interessi elevati contando sul successivo accollo da parte dello Stato e sul fatto che gli Enti locali non vengono mai fatti fallire.

C'è da dire, però, che nel contesto attuale di necessità di rilancio della spesa locale, in particolare per investimenti, alleggerimenti dei bilanci sono fattori positivi. Inoltre, con l'operazione di accollo si consente un importante risparmio di spesa non solo agli Enti locali interessati, ma a tutta la PA.

Inoltre, **la cornice delle regole della finanza locale è attualmente molto più severa rispetto ai periodi storici in cui è avvenuta la formazione della massa del debito locale, per cui una nuova deriva del debito locale non sembra essere probabile.**

Secondo l'ultima delibera della Corte dei Conti sulla finanza degli Enti locali⁶, il peso degli oneri del debito sul complesso delle spese è più gravoso per effetto della riduzione dei margini di flessibilità dei bilanci e della diminuzione delle risorse correnti disponibili. Inoltre, la delibera evidenzia come l'incidenza media del debito (includendo oltre agli interessi anche la componente di restituzione del capitale) sia particolarmente gravosa per gli Enti che hanno taglia demografica minore. Secondo la Corte, "Gli oneri di servizio del debito gravanti sugli Enti locali non risultano coerenti con gli attuali valori di mercato e, conseguentemente, è stata più volte segnalata, anche in occasione del precedente Referto, l'impellente necessità di un'azione di ristrutturazione del debito locale per ristabilire "equità finanziaria" e consentire, anche agli Enti locali, di fruire di vantaggi tipici del potere statale di acquisizione di debito sul mercato a tassi più favorevoli". La misura di accollo introdotta con il decreto 162/2019 è quindi da interpretare come un supporto effettivo a tutti gli Enti per cogliere i vantaggi sul mercato del credito.

Ripartizione territoriale del debito locale

La distribuzione territoriale del debito degli Enti locali è piuttosto diseguale. Degli 84,2 miliardi di euro di debito in capo agli Enti locali, oltre 35 sono di Enti localizzati nel Nord Italia; rispetto agli anni precedenti, però, si riduce l'incidenza del debito di Regioni ed Enti locali del Nord Est, mentre cresce quella del debito locale di Amministrazioni del Centro. Rimane stabile il peso del debito locale del Nord Ovest e del Mezzogiorno. Questo perché non in tutte le Regioni l'evoluzione del debito è stata la medesima.

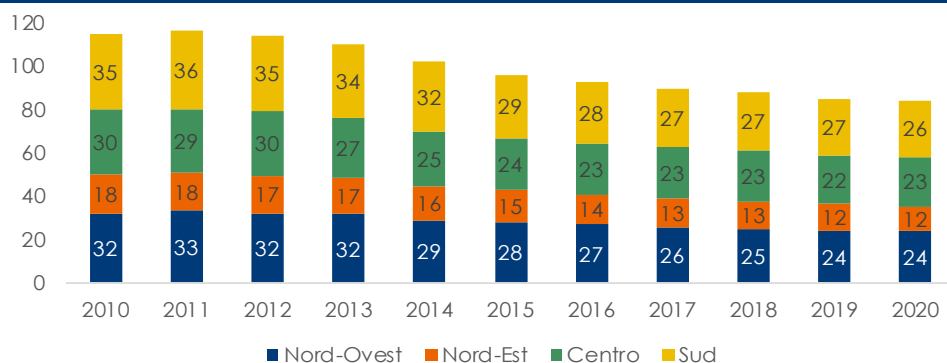
Per quanto in **generale in tutte le ripartizioni si sia osservata una contrazione dello stock di debito delle Amministrazioni locali nel corso dell'ultimo decennio**, il ritmo di discesa non è stato lo stesso. Prendendo le tre ripartizioni che a inizio decennio (nel 2011) avevano livelli di stock del debito

⁵ Galli G., Gottardo G. (2021) Lo Stato si accolla i debiti di Comuni e Province: pro e contro di un'operazione complessa, OCPI 28 gennaio 2021.

⁶ Corte dei Conti (2020) Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Comuni, Province e Città metropolitane. Esercizi 2018-19

sostanzialmente simili (Nord Ovest, 33 miliardi di euro, Centro, 29 miliardi, e Mezzogiorno, 36 miliardi), si osserva come **la discesa sia stata più marcata per il Nord Ovest e il Mezzogiorno**, il cui stock del debito si è ridotto di circa 10 miliardi di euro per entrambe le ripartizioni, mentre per le Amministrazioni del Centro la riduzione è stata di soli 6 miliardi nello stesso periodo.

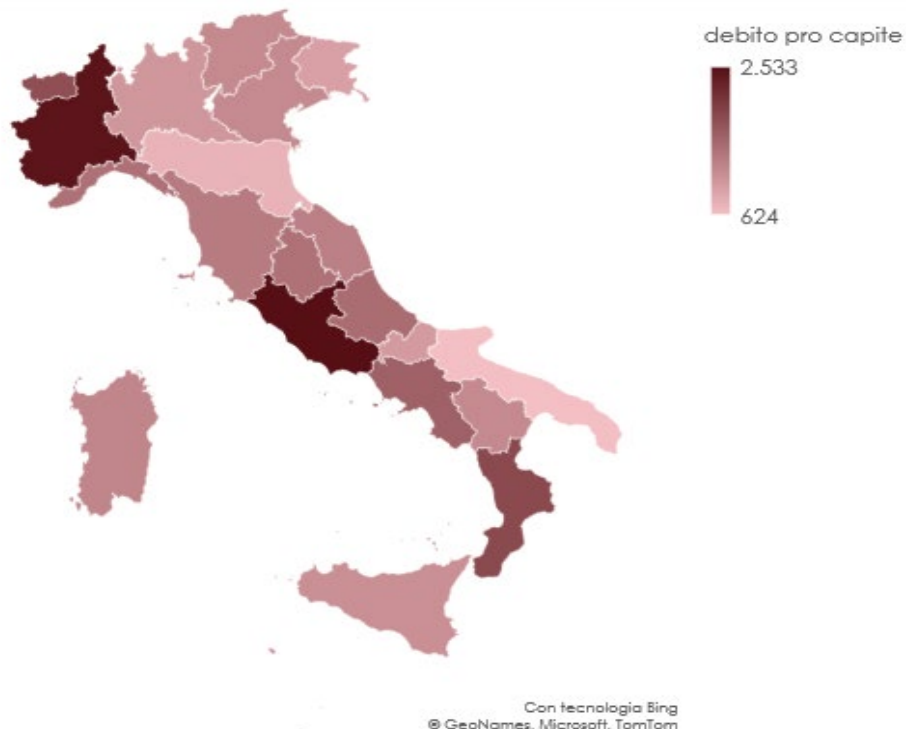
Il debito delle Amministrazioni locali per territori (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia

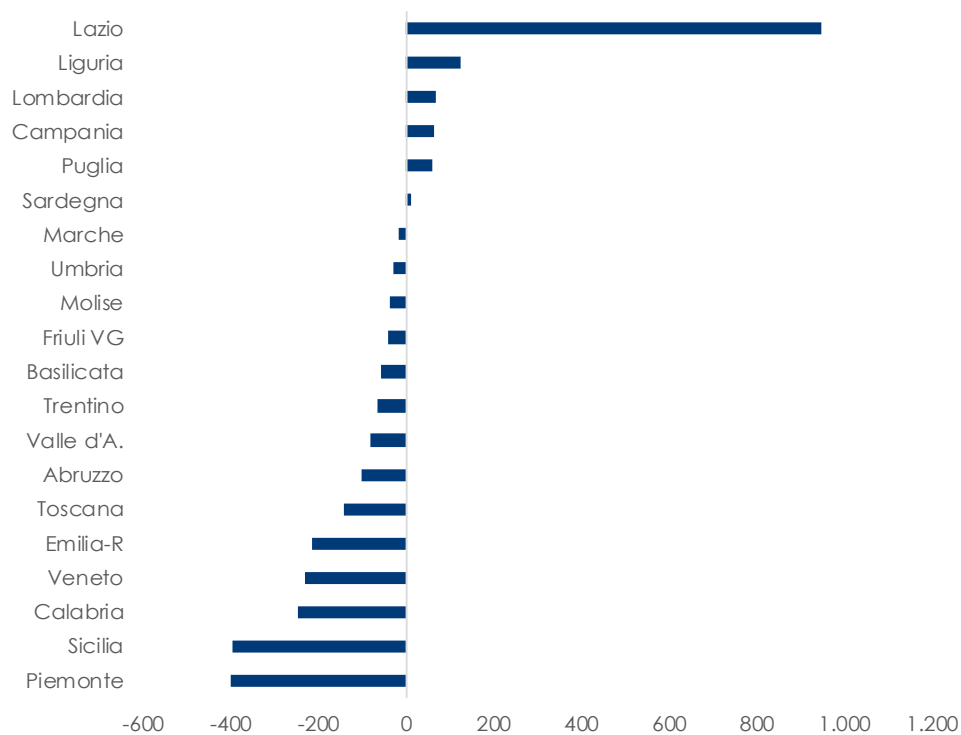
Il debito locale espresso in termini pro-capite non è distribuito uniformemente lungo il territorio nazionale. **Se la media nazionale è di 1.411 euro per abitante**, si osservano in alcune realtà dei livelli ben più alti. Si tratta nello specifico di Campania, Calabria e soprattutto Piemonte e Lazio. Nelle ultime due, in particolare, il debito locale per abitante si avvicina (o nel caso del Lazio, supera) i 2.500 euro nel 2020. **Rispetto al 2019, la maggioranza delle Regioni ha ridotto il proprio stock di debito; in termini pro-capite, la riduzione nella media nazionale è di 10 euro per abitante.** Le Regioni dove la riduzione è stata maggiore sono Molise (-114 euro per abitante) e Calabria (-112 euro), ma soprattutto la Valle d'Aosta, dove la riduzione è stata di 651 euro per abitante. Anche in Piemonte, regione con elevato stock di debito, si è osservata una diminuzione. Si rilevano, però, anche dei casi in cui il debito è cresciuto; si tratta di alcune Regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia e Sardegna), ma soprattutto della Liguria, dove il debito locale per abitante è aumentato di 88 euro e del Lazio, dove l'incremento pro-capite è stato di 171 euro. Il forte incremento del debito locale nel Lazio comporta un aumento anche a livello di ripartizione, spiegando così la discesa più contenuta osservata nel decennio per il Centro.

Debito pro-capite delle Amministrazioni locali, 2020 (euro per abitante)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia e Istat

Variazione del debito consolidato delle Amministrazioni locali (milioni di euro, 2019-2020)

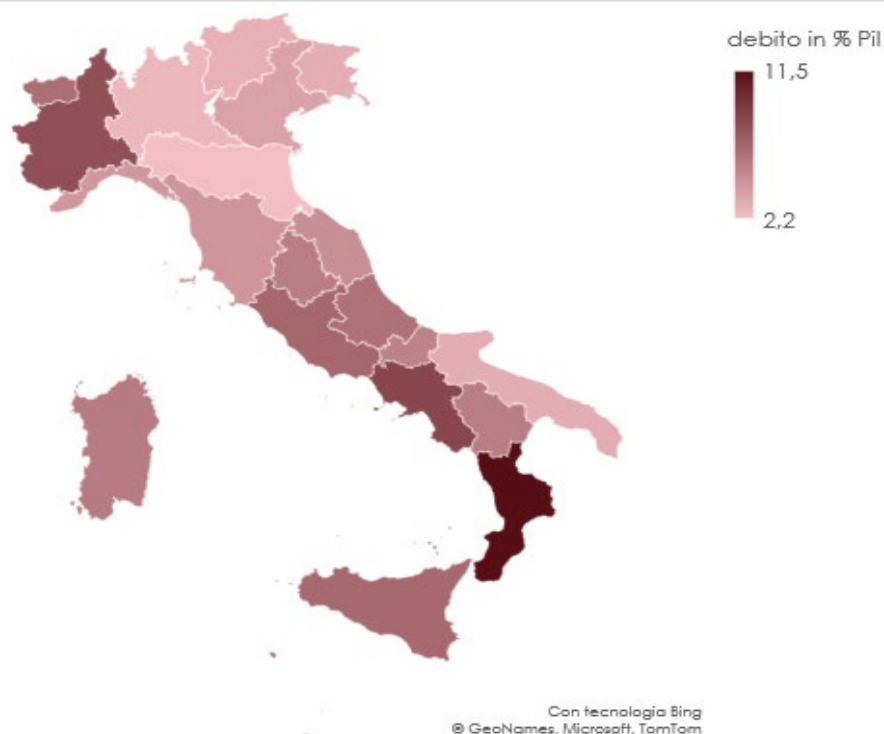


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia

La rappresentazione del debito in termini di PIL evidenzia come di fatto per alcuni territori l'esposizione debitoria, anche se a livello pro-capite non appare particolarmente elevata rispetto alla media nazionale, si rivela essere meno sostenibile che in altri. Si tratta in particolare di alcune Regioni del Sud, e nello specifico di Abruzzo, Sicilia, Campania e soprattutto Calabria, che nel 2019⁷ avevano un'incidenza del debito locale sul proprio PIL superiore ai 6 punti percentuali (nel caso della Calabria, superiore agli 11). D'altra parte, i picchi non sono solo a Sud: un rapporto debito/PIL molto elevato si riscontra anche in Piemonte, dove l'esposizione debitoria delle Amministrazioni territoriali ha superato nel 2019 l'8% del prodotto regionale. Anche Lazio e Valle d'Aosta si contraddistinguono per un'elevata incidenza del debito locale.

Nel 2020, l'incidenza del debito delle Amministrazioni locali (come è già stato sottolineato in precedenza) è aumentata, nonostante la riduzione dello stock del debito per effetto della caduta del PIL, risalendo al 5,1% dal 4,7 a cui era scesa nel 2019. Utilizzando alcune proiezioni⁸ per il PIL delle macroregioni (Centro-Nord e Sud) nel 2020, l'esposizione debitoria sale al 7% nel Sud (dal 6,7 registrato nel 2019) e al 4,5% nel Centro-Nord (dal 4,2).

Esposizione debitoria delle Amministrazioni locali, 2019 (debito locale in % PIL regionale)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia e Istat

In merito alle fonti di finanziamento, in tutte le ripartizioni la principale è rappresentata dall'accensione di prestiti con istituti monetari o bancari nazionali o con CDP, ma con alcune differenze importanti a livello regionale. Si va da Regioni per le quali i prestiti di questo tipo finanziano il 90% del debito locale del territorio (è il caso di Friuli-Venezia Giulia e Sicilia) ad altre in cui l'importanza relativa di tale forma di finanziamento è decisamente inferiore, rappresentando poco più di metà del debito totale, come nel caso di Molise e Abruzzo o anche

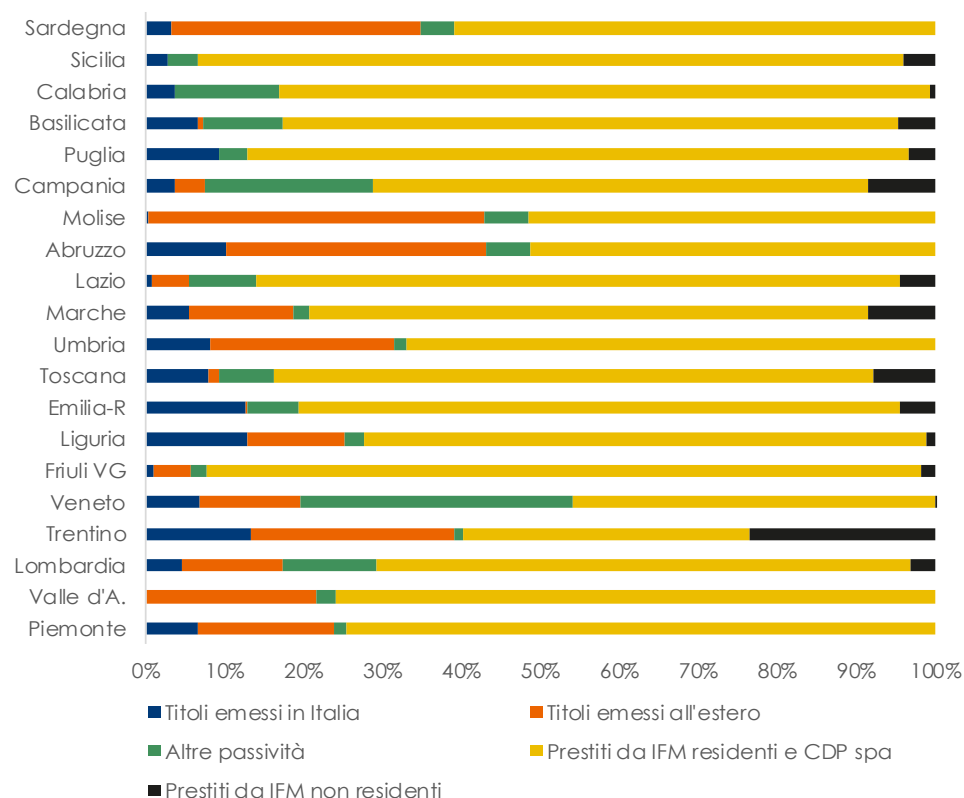
⁷ Ultimo anno per il quale ci sono dati sul PIL regionale.

⁸ Sono state utilizzate le stime dello Svimez (pubblicate a fine 2020), corrette per tenere conto dell'effettivo dato nazionale diffuso da Istat a marzo 2021.

meno, come per il Veneto. Un caso a sé è costituito dal Trentino-Alto Adige, il cui debito consolidato è finanziato solo per poco più di un terzo con prestiti da IFM residenti o da CDP, la restante parte coperta invece da prestiti da IFM estere e da titoli obbligazionari emessi all'estero.

Veneto, Campania, e in parte Calabria e Lombardia si contraddistinguono per una quota superiore alla media nazionale di debito locale finanziato con le "altre passività" (in cui ricadono le passività commerciali cedute al settore finanziario con clausola pro-soluto, le operazioni di cartolarizzazione riclassificate tra i prestiti, le operazioni di leasing finanziario effettuate con istituzioni finanziarie non bancarie, le operazioni di PPP).

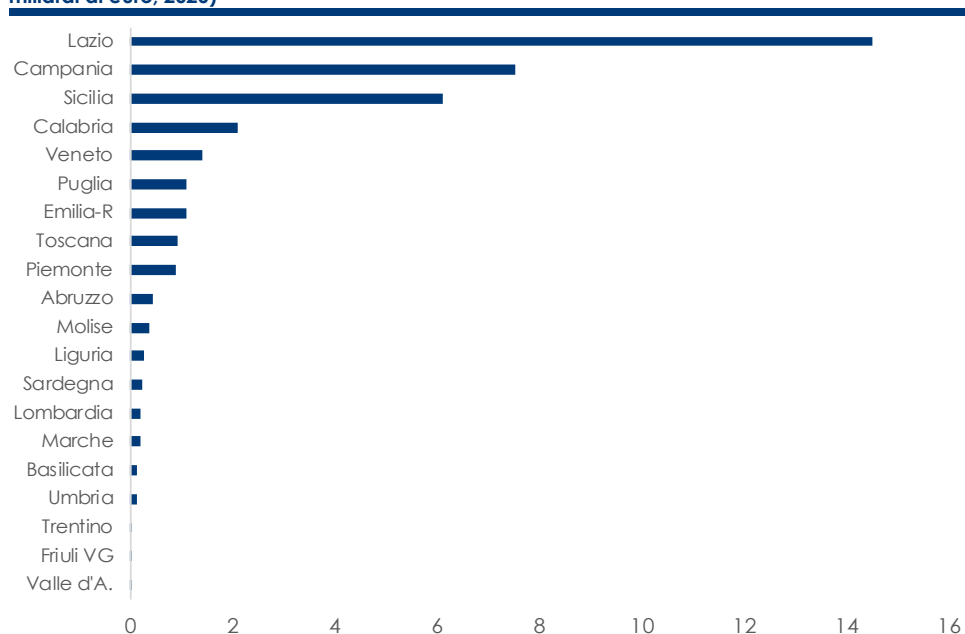
Debito delle Amministrazioni locali per strumenti di finanziamento (2020)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia

Un altro elemento da considerare è l'esposizione verso l'Amministrazione centrale da parte delle Amministrazioni locali, rappresentata dai cosiddetti "elementi di consolidamento", ovvero il debito in capo ad altri Enti pubblici (prevalentemente lo Stato). Com'è stato ricordato in precedenza, negli ultimi anni si è assistito a una riduzione di tale componente. Nel 2020, il debito locale verso altri Enti della PA (gli elementi di consolidamento) si è ridotto di 904 milioni di euro. Il maggior contributo a tale diminuzione proviene dall'importante calo (926 milioni) del debito verso la PA delle Amministrazioni locali del Lazio, che rimane però estremamente elevato, pari a 14,5 miliardi di euro. Contando che complessivamente gli elementi di consolidamento nel 2020 risultavano uguali a 37,6 miliardi di euro, si osserva la situazione eccezionale del debito in Lazio.

Debito delle Amministrazioni locali nei confronti di altri Enti pubblici (elementi di consolidamento, miliardi di euro, 2020)



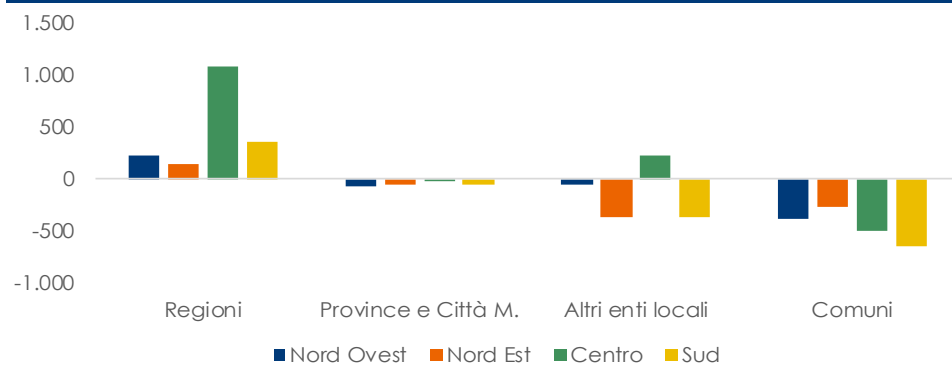
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia

Il debito delle Regioni cresce soprattutto al Centro

La distribuzione territoriale del rapporto debito/PIL si differenzia molto soprattutto per quanto riguarda il debito regionale. **Sia nel Nord Ovest che nel Nord Est le Regioni sono generalmente molto meno indebitate rispetto al complesso degli Enti** (Province, Comuni ed altri Enti locali); i debiti regionali risultano pari a un terzo o poco più dei debiti del complesso degli Enti locali. Al Centro-Sud, dove il livello di debito degli Enti locali è solo lievemente superiore a quello delle Regioni, e oscilla attorno al 3% del PIL (nel 2019).

In particolare, nel Nord Ovest sono Province e Comuni ad essere maggiormente indebitati, mentre nel Nord Est gli altri Enti locali (comunità montane, unioni di comuni, camere di commercio, aziende sanitarie locali etc.). Confrontando il peso relativo del debito locale per ripartizione con quello dei singoli comparti di ogni ripartizione (Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali), si osserva infatti come i debiti dei Comuni e delle Province siano sovrarappresentati al Nord Ovest. La ripartizione da sola rappresenta oltre un terzo del debito totale comunale e provinciale, mentre il suo peso sul debito locale complessivo è inferiore (circa il 28%). Parimenti si osserva una sovrarappresentazione del debito degli altri Enti locali al Nord Est rispetto al peso complessivo della ripartizione sul debito locale complessivo.

Nel 2020, il debito locale scende ovunque, ad eccezione del Centro, dove invece si registra un incremento di 754 milioni dello stock di debito delle Amministrazioni locali. La suddivisione per comparti evidenzia come tale incremento trovi origine principalmente in un aumento notevole (1,1 miliardi di euro) del debito delle Regioni, in particolare del Centro.

Variazione del debito locale 2019-2020 (milioni di euro)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Banca d'Italia

La manovra per il 2021 e i principali provvedimenti per le Amministrazioni locali

La legge di Bilancio definisce ogni anno la politica di bilancio per il triennio a venire e, nel farlo, stabilisce anche interventi che impattano sui conti delle Amministrazioni locali. Negli ultimi anni le leggi di Bilancio hanno introdotto non poche novità per gli Enti locali, soprattutto in termini di norme contabili. In particolare, è stata introdotta una nuova disciplina del pareggio di bilancio per Regioni ed Enti locali che consente maggiori margini di flessibilità, con l'obiettivo di evitare che il vincolo del saldo di equilibrio comprima la spesa per investimenti delle Amministrazioni locali. È naturale che, dopo tali riforme di carattere strutturale, la legge di Bilancio di quest'anno non ne abbia introdotte di nuove, né sarebbe stato auspicabile. Le riforme degli ultimi anni hanno introdotto una semplificazione delle norme, e anche un sostanziale consolidamento della disciplina, al fine di ridurre l'elevata incertezza che in precedenza aveva frenato l'attività di programmazione da parte degli Enti territoriali, non sempre in grado di restare al passo con le innovazioni e i mutamenti via via introdotti. Proprio per evitare ulteriori sconvolgimenti al quadro normativo aumentando l'incertezza, la legge di Bilancio non introduce ulteriori novità in questo ambito, se non temporaneamente e con finalità di contrasto all'emergenza.

Un altro aspetto importante da considerare è difatti l'emergenza da COVID-19, in atto da ormai un anno. Già nel corso del 2020 la politica di bilancio ha dovuto fronteggiare l'eccezionale recessione verificatasi per effetto della crisi legata all'emergenza sanitaria, mettendo a disposizione un ammontare, anch'esso eccezionale, di risorse per interventi emergenziali atti a contrastare la crisi e dare sostegno a lavoratori, famiglie ed imprese. Alcune di queste risorse sono andate a favore degli Enti territoriali, per consentire loro di funzionare nonostante il calo del gettito importante subito, e per far fronte a maggiori spese.

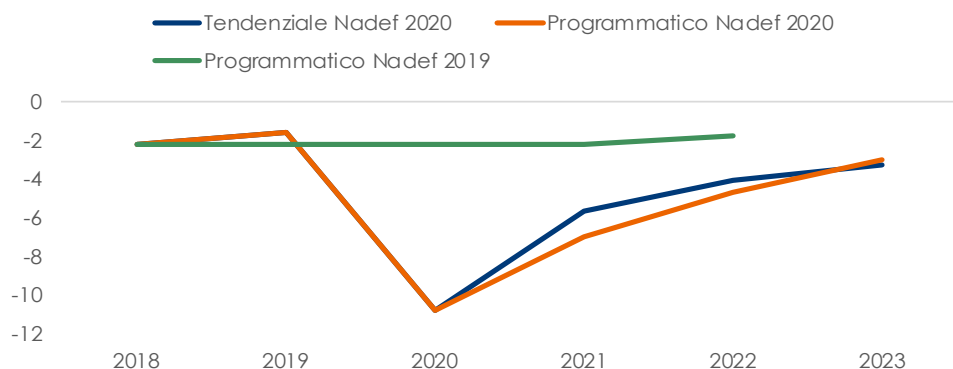
La legge di Bilancio per il 2021 rinnova, per le Amministrazioni locali, molti degli interventi di carattere emergenziale, che vanno ad impattare soprattutto sul primo anno del triennio di programmazione. Al netto di questi interventi, però, la politica di bilancio per gli Enti locali appare più scarna, anche in termini di innovazioni normative, di quanto sia stata in passato, proprio perché è di consolidamento.

La manovra in generale e la sua struttura

Nella definizione della politica di bilancio per il periodo 2021-23 è stato necessario tenere in considerazione quanto avvenuto nel 2020, quando per fronteggiare la crisi innescata dall'emergenza sanitaria è stato necessario stanziare misure di sostegno di importo eccezionale per interventi emergenziali atti a contrastare la crisi e dare sostegno a lavoratori, famiglie ed imprese. Se si considerano i quasi 100 miliardi di maggior indebitamento concesso dal combinato dei decreti Cura Italia (DL 18/2020), Rilancio (DL 34/2020) e Agosto (DL 104/2020) e gli altri 8 miliardi di euro conseguenti ai decreti Ristori, si osserva un'espansione straordinaria del disavanzo.

Il deterioramento ciclico e le misure discrezionali hanno determinato **un ampliamento notevole del disavanzo, dal quale sarà necessario gradualmente rientrare nei prossimi anni, e un'impennata del rapporto debito/PIL**, ponendo importanti questioni sulla sostenibilità della finanza pubblica italiana nel medio e lungo termine.

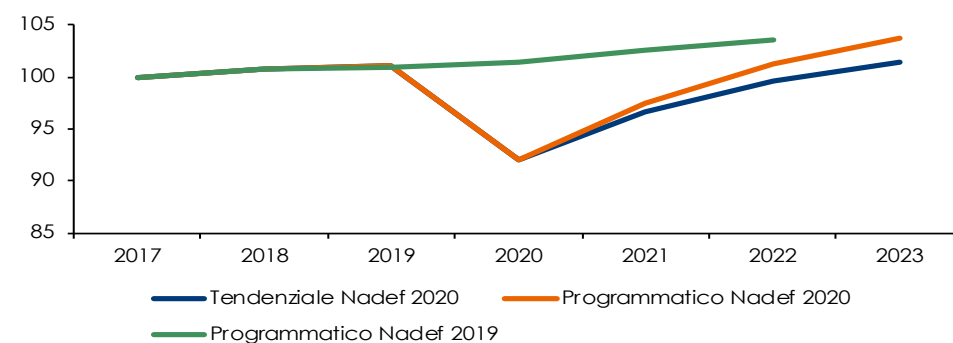
A legislazione vigente, ovvero senza nuovi interventi, il semplice venire meno delle misure temporanee adottate nel 2020 (aventi modesti effetti sul 2021, ad eccezione dei decreti Ristori) avrebbe di per sé determinato una notevole correzione del deficit. Al fine di mitigare quella che, di fatto, sarebbe una restrizione fiscale in una fase congiunturale ancora incerta, la politica di Governo propone una manovra di segno espansivo. Come presentato nel DPB, e confermato poi dalla legge di Bilancio, **la manovra comporta un peggioramento del disavanzo di 1,4 punti di PIL nel 2021, e 0,6 nel 2022. Nel 2023, invece, il saldo programmatico sarebbe migliore di 0,2 punti rispetto al tendenziale** (quindi come effetto della manovra).

Indebitamento netto in % del PIL

Fonte: Nota di aggiornamento al Def 2019, Nota di aggiornamento al Def 2020

La manovra delineata nel DPB è definita dalla legge di Bilancio (L.178/2020). **Per il 2021, la manovra prevede impegni complessivi pari a 33 miliardi di euro, di cui solo una parte, pari a 8,7 miliardi, coperti; la restante parte, pari a 24,5 miliardi è da finanziare in deficit** (da cui il deterioramento del saldo). Dei 33 miliardi di impegni, 30 derivano dalle misure nuove definite nella legge, e 2,6 miliardi sono invece il saldo di interventi di rifinanziamento, riprogrammazione e defianziamento di spese già in bilancio. **Per il 2022 gli impegni sono lievemente superiori, quasi 36 miliardi di euro, ma le coperture salgono a 23,8 miliardi**: l'impatto sul deficit è pertanto minore e pari a 11,8 miliardi. Nel 2023 i 34,3 miliardi di impegni sono interamente coperti, dato che le coperture ammonterebbero a 37,9 miliardi di euro, permettendo così una riduzione del disavanzo di 3,6 miliardi di euro.

La composizione delle coperture è un aspetto essenziale della manovra: ben 12,9 miliardi nel 2022 e 20,5 miliardi nel 2023 di coperture derivano dalla cosiddetta **"retroazione fiscale"**, ovvero degli effetti sul gettito di entrate tributarie e contributive della maggior crescita economica. Il quadro macroeconomico programmatico del DPB, difatti, risulta in netto miglioramento rispetto a quello a legislazione vigente. Il PIL programmatico nel 2023 è previsto più alto di quello tendenziale di 2,5 punti percentuali.

Prodotto interno lordo (base 2017=100)

Fonte: Nota di aggiornamento al Def 2019, Nota di aggiornamento al Def 2020

Gli effetti espansivi sulla crescita derivano in buona misura dall'utilizzo di risorse che non determinano ampliamenti del disavanzo: parte degli impegni presentati nella legge di bilancio è difatti finanziata con entrate che non determinano effetti restrittivi sulla crescita. Un elemento importante da considerare è rappresentato infatti dall'eccezionale programma temporaneo per la ripresa Next Generation EU (NGEU). Complessivamente, si tratta di oltre 209 miliardi di euro di risorse aggiuntive.

La legge di bilancio istituisce un Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU, con la funzione di anticipare le risorse del NGEU. Sono stanziati 118 miliardi di euro per il triennio 2021-23, che dovrebbero coprire le sovvenzioni (i contributi a fondo perduto) e una parte dei prestiti. Il Fondo di rotazione ha effetti solo sul saldo netto da finanziare, ma non sull'indebitamento: le sovvenzioni difatti non comportano aumenti dell'indebitamento. La NadeF (presentata a inizio ottobre) ricordava inoltre che i prestiti saranno in parte (per quella rimanente rispetto alle risorse anticipate dal Fondo di rotazione) utilizzati per finanziare spesa già programmata nella legislazione vigente (quindi, già inclusa nello scenario tendenziale), senza effetti aggiuntivi pertanto sull'indebitamento.

Per alcune di queste risorse, la legge di bilancio indica già una destinazione: per il 2021 si tratta di **9,5 miliardi** (sui 32,7 iscritti nel Fondo di rotazione per l'anno), **che andranno a finanziare il credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi, delle agevolazioni contributive per l'occupazione nelle aree svantaggiate e per giovani e donne, degli incentivi per l'efficienza energetica, alcuni finanziamenti alla sanità** (per borse di studio per i medici specialisti, per aumenti occupazionali nel 2021 per il SSN e per i vaccini), **alcune risorse per gli studenti universitari, e infine con il fondo React EU alcune politiche attive**. Benché manchi nella legge di bilancio la definizione della destinazione per le altre risorse, gli effetti degli investimenti aggiuntivi è indirettamente individuabile nell'entità considerevole della retroazione fiscale. Se si considerano anche le misure finanziate⁹ con i fondi NGEU (quelle per cui è già stata indicata l'assegnazione), l'ordine di grandezza delle misure espansive – gli impegni – aumenta considerevolmente.

La manovra, soprattutto per il 2021, è costituita in buona misura da interventi di tipo emergenziale, che sostanzialmente rinnovano, pur con alcune modifiche, quanto già introdotto nel corso del 2020 a contrasto degli effetti della crisi da emergenza sanitaria. L'impatto di queste misure è massimo sul 2021, mentre scema nel 2022, nell'ipotesi di un rientro dalla fase di emergenza. Tra queste si annoverano l'ulteriore estensione degli strumenti di integrazione del reddito, come la CIG e i fondi di solidarietà, le risorse a sostegno dei settori maggiormente colpiti, gli ulteriori finanziamenti per la sanità, la moratoria sui prestiti alle PMI, l'estensione a tutte le PMI beneficiarie di contributi per la realizzazione di programmi di investimento (Nuova Sabatini), nonché il sostegno ai sistemi di trasporto pubblico locale e scolastico.

Una voce di spesa rilevante è costituita dalla sanità. **Dei 23 miliardi di maggiori spese previste per il 2021, la maggior parte va a favore della sanità**, con un rafforzamento del SSN mediante un adeguamento del finanziamento del fabbisogno nazionale standard in conseguenza del protrarsi dell'emergenza sanitaria dovuta all'epidemia di COVID-19. Sono previste anche ulteriori risorse **per assunzioni a tempo determinato di medici e infermieri, per remunerare le prestazioni aggiuntive del personale impiegato nella somministrazione dei vaccini**. Sebbene parte delle spese per la sanità abbiano carattere emergenziale, quindi destinate a ridursi al rientrare dell'emergenza, **nel biennio 2022-23 alla sanità va oltre 1 miliardo di euro in più all'anno, soprattutto per incrementi retributivi da corrispondere a medici e infermieri, ma anche a sostegno della ricerca e per investimenti in edilizia sanitaria**.

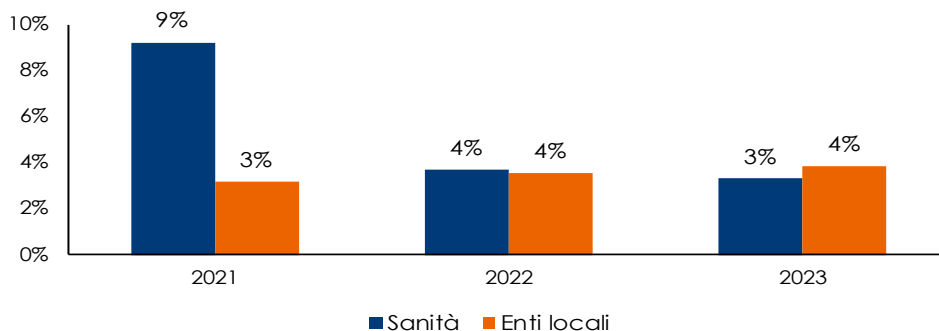
Per quanto riguarda le coperture, la loro entità è modesta nel 2021 per crescere poi nella seconda parte del triennio; va però sottolineato come nel periodo 2022-23 una quota prevalente di queste è costituito da retroazione fiscale (derivante dagli stimoli alla crescita generati dall'utilizzo delle risorse del NGEU) e dagli effetti riflessi (ad esempio, dalla maggior occupazione

⁹ Le misure finanziate con fondi NGEU nelle valutazioni ufficiali sono riportate in termini di saldi netti: essendo coperte, il loro effetto netto sull'indebitamento netto risulta inferiore (se non spesso nullo).

derivante dagli sgravi contributivi, o dagli aumenti del reddito da lavoro dei dipendenti pubblici, grazie alle assunzioni e ai rinnovi contrattuali).

Al netto di queste voci, le coperture sono prevalentemente date dall'utilizzo di fondi e, nel 2023, ai contributi al risanamento della finanza pubblica (mediante spending review) richiesti alle Amministrazioni centrali e locali e il definanziamento e la riprogrammazione di spese in conto capitale.

Incidenza misure di impegno per Amministrazioni locali sul totale degli impegni



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su testo L 178/2020

I principali provvedimenti

Tra i provvedimenti da segnalare sono innanzitutto gli **interventi a riduzione della pressione fiscale e contributiva**, mediante la stabilizzazione della detrazione fiscale per i lavoratori dipendenti (bonus dei 100 euro), l'esonero contributivo totale per le assunzioni di giovani e donne, gli sgravi contributivi previsti per lavoratori autonomi e professionisti colpiti dalla crisi nel 2020 e per i lavoratori dipendenti di alcuni settori (agricoltura, informazione, sport). Complessivamente, il capitolo vale 26,7 miliardi (saldo tra impegni e coperture) per il triennio, ed è uno dei più consistenti.

Nel capitolo **crescita e investimenti, che pesa 3,2 miliardi di euro, è prevista la proroga delle detrazioni per riqualificazione edilizia, l'estensione a tutte le PMI di contributi in conto capitale per investimenti (Nuova Sabatini), le agevolazioni per i contratti di sviluppo nel settore turistico, nonché alcuni interventi settoriali**. Per il Sud e la coesione territoriale sono previsti invece interventi per circa 10 miliardi nel triennio, che comprendono gli sgravi contributivi per l'occupazione nelle aree svantaggiate (coperti in parte dai fondi NGEU, in parte dal Fondo Sviluppo e Coesione, in parte finanziati in deficit), crediti di imposta per investimenti nel Mezzogiorno e agevolazioni fiscali.

Per quanto riguarda **la liquidità e la ricapitalizzazione delle imprese**, i principali interventi sono costituiti dalle agevolazioni fiscali mediante crediti di imposta, per i processi di aggregazione aziendale, la moratoria sui prestiti alle PMI prolungata al 2021, così come la proroga e l'incremento del fondo di garanzia per le PMI. Il capitolo *lavoro, famiglia e politiche sociali* è corposo, costituito da numerose misure, le principali riguardanti la proroga al 2021 della cassa integrazione e del fondo di solidarietà per emergenza COVID-19, la proroga al 2021, dell'APE sociale e dell'Opzione donna per il pensionamento anticipato, la proroga dell'assegno di natalità e del congedo obbligatorio e facoltativo di paternità, nonché le risorse per il rafforzamento del SSN già illustrate in precedenza. Si tratta di circa 6,4 miliardi di impegni netti, di cui circa 4 riguardanti la sanità.

Un altro capitolo concerne la **scuola, l'università e la ricerca**: si tratta prevalentemente di interventi di spesa atti ad ampliare il fondo per l'offerta formativa, aumentare le borse di studio,

stanziare risorse per università ed Enti di ricerca. I principali interventi del capitolo *cultura, turismo, innovazione e informazione* riguardano l'incremento del fondo per gli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, la carta elettronica per i diciottenni (per il 2021) e le esenzioni dalla prima rata dell'IMU per i settori del turismo e dello spettacolo per il 2021.

Le principali **misure per la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea e ad organismi internazionali** sono la disapplicazione della ritenuta sugli utili per gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) di diritto estero e l'abrogazione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA). A sostegno dei *trasporti e della mobilità sostenibile* sono circa 1,7 miliardi di euro netti nel triennio, che vanno soprattutto alle imprese del settore a ristoro dei danni subiti per l'emergenza COVID-19, ma anche contributi per il miglioramento delle reti (Marebonus e Ferrobonus), oltre a fondi per contributi per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni e per il buono mobilità.

Il capitolo **Regioni ed Enti locali assorbe quasi 3 miliardi di impegni netti nel triennio**, che finanziano diversi interventi, tra i quali i principali sono rappresentati dall'incremento del fondo di solidarietà comunale, soprattutto per l'ampliamento dei servizi sociali e per il potenziamento degli asili nido, le maggiori risorse per le Regioni per il trasporto pubblico locale e le risorse per le Regioni a statuto speciale (RSS) e le autonomie speciali. Il capitolo *revisione della spesa pubblica* fornisce 700 milioni di euro di copertura, concentrati nel 2023, di cui metà a carico degli Enti territoriali.

Un capitolo cui sono destinate risorse non trascurabili è quello della **Pubblica Amministrazione e il lavoro pubblico**; complessivamente nel triennio si tratta di 2,6 miliardi di impegni netti, risultanti dalla somma algebrica di maggiori impieghi per assunzioni, per il rinnovo di contratti a tempo determinato e per il rinnovo contrattuale dei dipendenti pubblici, pari a oltre 4,6 miliardi di euro nel triennio, in parte coperti da effetti riflessi sulle entrate tributarie e contributive.

Infine, la manovra prevede alcune *misure sulle entrate*. Alcune riguardano il contrasto all'evasione fiscale, che dovrebbero consentire una copertura netta di quasi 1,5 miliardi sull'arco del triennio; altre invece dispongono la rimodulazione di alcune imposte, in particolare il rinvio dell'introduzione di plastic e sugar tax (prevista a gennaio come stabilito dalla legge di bilancio per il 2020) a luglio 2021; tra le altre misure in materia di entrata si segnala la modifica della possibilità di richiedere un credito di imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro, prevista ora solo fino a fine giugno e non più a fine anno.

La legge di bilancio prevede poi il finanziamento di alcuni fondi, e alcune misure di rifinanziamento, riprogrammazione e definanziamento di programmi di spesa già esistenti; queste ultime comportano una maggior spesa nel biennio 2021-22, e una riduzione nel 2023, contribuendo così alla copertura degli interventi.

Sebbene apparentemente non comportino effetti sul saldo di indebitamento netto, due misure rilevanti come importi manovrati sono i contributi in termini di crediti di imposta per gli investimenti (ex Industria 4.0), finanziati con le risorse provenienti dalle sovvenzioni del NGEU, e pari a 19,6 miliardi di euro nel triennio, e gli esoneri contributivi per l'occupazione in aree svantaggiate e l'assunzione di giovani e donne, per circa 6 miliardi di euro nel triennio (ulteriori rispetto alle risorse messe a disposizione dal bilancio statale).

I principali interventi della manovra (impegni netti, mln di euro*)

	Saldo netto da finanziare			Indebitamento netto		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Riduzione della pressione fiscale e contributiva	6.467	10.705	9.748	6.496	10.477	9.748
Crescita e Investimenti	2.846	3.319	6.107	548	618	1.323
Sud e coesione territoriale	5.855	4.148	6.122	4.867	2.666	2.631
Liquidità e ricapitalizzazione imprese	782	1.962	808	778	1.454	808
Lavoro, famiglia e politiche sociali	9.834	2.416	1.925	3.383	1.607	1.376
Scuola, Università e ricerca	1.121	696	804	710	352	630
Cultura, Turismo, informazione e Innovazione	1.334	507	367	1.334	507	367
Misure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e ad Organismi internazionali	397	380	392	397	380	392
Misure in materia di trasporti e mobilità sostenibile	1.442	156	137	1.425	156	137
Misure per la tutela dell'ambiente	103	110	77	103	110	77
Regioni ed Enti locali	1.564	1.131	1.365	1.064	931	965
Revisione e rimodulazione della spesa pubblica	0	0	-700	0	0	-700
Pubblica Amministrazione e lavoro pubblico	1.060	1.581	1.919	640	911	1.072
Norme per l'attuazione del piano di ripresa e resilienza	5.535	6.916	7.209	6	1	0
Misure di contrasto all'evasione fiscale	-379	-547	-547	-378	-546	-546
Rimodulazione misure fiscali a tutela dell'ambiente e della salute pubblica	608	-161	128	608	-140	128
Disposizioni in materia di riscossioni	300	0	0	414	38	0
Ulteriori Disposizioni in materia di entrata	-1.261	-268	-306	-1.264	-265	-306
Disposizioni in materia di Agenzia delle dogane	1.892	938	854	807	798	714
Riprogrammazioni, rifinanziamenti e definanziamenti	5.356	7.464	-3.084	2.600	4.665	-1.913
Retroazioni fiscali	0	-12.900	-20.500	0	-12.900	-20.500

Nota: * valori negativi indicano coperture maggiori degli impegni. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su testo L 178/2020

Gli interventi riguardanti gli Enti territoriali

Come ogni anno, la legge di bilancio definisce anche alcuni interventi riguardanti gli Enti territoriali. Data la situazione attuale, ancora caratterizzata dal prolungarsi dell'emergenza sanitaria, non sorprende che alcuni di questi interventi riprendano quanto attuato nel corso del 2020 come misure emergenziali, prorogandone gli effetti.

Alcune sono misure di tipo contabile; innanzitutto, **viene estesa al 2021 la facoltà per gli Enti territoriali di utilizzare la quota libera dell'avanzo di Amministrazione per finanziare spese correnti connesse con l'emergenza epidemiologica**. È prorogata al 2021 anche la facoltà degli Enti locali di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni in materia edilizia per finanziare spesa corrente legata all'emergenza da COVID-19. Altre misure invece prevedono la destinazione di alcune risorse finanziarie: una di queste è l'ulteriore ampliamento del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali, pari a 500 milioni di euro nel 2021, che opera a ristoro delle perdite di gettito connesse all'emergenza sanitaria.

Tra le misure contabili introdotte a contrasto dell'emergenza, si menziona la proroga al 2021 della possibilità per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano di effettuare variazioni del bilancio di previsione in via d'urgenza con atto dell'organo esecutivo (da ratificare poi con un atto legislativo). Inoltre, si prevede che eventuali somme derivanti dall'estinzione anticipata di strumenti finanziari derivati possano essere destinate alla riduzione del disavanzo 2020 o 2021 derivante dalle minori entrate registrate in seguito all'emergenza da COVID-19.

La legge di bilancio 2021 prevede inoltre nuove modalità di finanziamento per Province e Città metropolitane delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO). A partire dal 2022, infatti, **i contributi e i fondi di parte corrente attribuiti alle Province e alle Città metropolitane confluiranno in due specifici fondi, da ripartire tenendo progressivamente conto delle differenze tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, con la finalità di una perequazione delle risorse**.

Per quanto riguarda le misure che prevedono l'attribuzione di ulteriori risorse agli Enti locali, una delle principali è rappresentata dal già menzionato incremento del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali a ristoro delle perdite di gettito. Altre hanno il medesimo carattere temporaneo, di contrasto all'emergenza. Con riferimento ai **Comuni**, la legge di bilancio dispone l'aumento di 150 milioni per il solo 2021 per il trasporto scolastico; inoltre è previsto l'incremento di 79 milioni per il 2021 del fondo per il ristoro ai Comuni delle minori entrate derivanti dall'esenzione IMU (prima rata) per i settori del turismo e dello spettacolo. Altri interventi, di minore entità, sono l'incremento del Fondo per i Comuni in stato di dissesto finanziario (complessivamente, 15 milioni nel 2021) e l'attribuzione di 5 milioni di euro di risorse aggiuntive per i Comuni di frontiera maggiormente coinvolti nella gestione dei flussi migratori nel 2021.

Anche l'incremento del Fondo per il risanamento finanziario dei Comuni in deficit strutturale per cause imputabili alle caratteristiche socioeconomiche dei territori riguarda solo una parte del periodo di programmazione di bilancio, seppur sia una misura solo in parte emergenziale. Le risorse sono complessivamente pari a 150 milioni di euro (100 milioni nel 2021 e 50 nel 2022).

Altri interventi hanno invece portata temporale più ampia, con carattere maggiormente strutturale. Il principale è l'aumento delle risorse per il Fondo di solidarietà comunale, per circa 1 miliardo di euro nel triennio; in maggior parte queste risorse sono destinate al potenziamento degli asili nido (250 milioni nel biennio 2022-23) e al miglioramento e ampliamento dei servizi sociali svolti dai Comuni (771 milioni di euro nel triennio). Si istituisce inoltre un Fondo per i piccoli Comuni (con meno di 500 abitanti), con una dotazione di 3 milioni di euro all'anno per il triennio. Il Fondo è destinato a supplire ai minori trasferimenti dal Fondo di solidarietà comunale per i Comuni che hanno percepito, nell'anno precedente, una quota dei trasferimenti inferiore di oltre il 15% rispetto alla media della fascia di appartenenza dei restanti Comuni della provincia.

Viene inoltre rifinanziato il Fondo di sostegno ai Comuni marginali, avente il fine di favorire la coesione sociale e lo sviluppo economico dei Comuni particolarmente colpiti dal fenomeno dello spopolamento con limitata offerta di servizi alle persone e alle attività economiche, quindi scarsamente attrattivi. Si tratta di 30 milioni per ciascun anno del triennio 2021-23.

Al fine di prevenire il rischio di dissesto finanziario dei Comuni, viene rifinanziato per 10 milioni di euro nel 2021 il Fondo per i Comuni in stato di dissesto finanziario: queste risorse sono destinate ai Comuni i cui organi sono stati sciolti per infiltrazione mafiosa. Ulteriori risorse sono rappresentate dal rifinanziamento dello stesso fondo per 5 milioni di euro nel 2021. In questo caso, tali risorse aggiuntive sono da utilizzare per realizzare interventi di manutenzione straordinaria di immobili da assegnare alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri, e sono da attribuire sulla base dei progetti approvati entro la fine del 2020 dai Comuni.

I principali interventi di spesa per i Comuni (effetti sull'indebitamento netto, mln euro*)

	2021	2022	2023
Fondo di sostegno ai Comuni marginali	30	30	30
Contributo a favore della Fondazione IFEL per supporto tecnico alle Amministrazioni comunali	0,5	0,5	0,5
Istituzione di un Fondo per l'approvvigionamento idrico dei Comuni delle Isole minori	4,5	4,5	4,5
Istituzione di un Fondo destinato al finanziamento di iniziative di promozione e di attrazione degli investimenti nelle isole minori	1,5	1,5	1,5
Incremento del Fondo per il risanamento finanziario dei Comuni con deficit strutturale imputabile a caratteristiche socioeconomiche	100	50	
Fondo di investimento per la costruzione di rifugi	5	5	
Incremento risorse per il Trasporto scolastico – Comuni	150		
Incremento del Fondo per i Comuni in stato di dissesto finanziario	10		
Rifinanziamento Fondo per i Comuni in dissesto finanziario per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria di beni immobili da assegnare alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri	5		
Fondo per il ristoro ai Comuni delle minori entrate derivanti dalla riduzione dell'imposta municipale e della tassa sui rifiuti per le unità immobiliari possedute da residenti all'estero			
Fondo per assunzioni a tempo determinato dei Comuni per far fronte agli accresciuti oneri di gestione in ordine ai procedimenti connessi alla erogazione del cd superbonus	10		
Estensione del contributo a fondo perduto per attività economiche e commerciali nei centri storici, di cui all'art. 59 del decreto legge 104/2020 ai Comuni dove sono situati santuari religiosi	10		
Fondo per i Comuni di frontiera maggiormente coinvolti nella gestione dei flussi migratori	5		
Incremento Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale per il potenziamento dei servizi sociali territoriali	2	2	2
Riduzione Fondo per le politiche sociali	-2	-2	-2
Istituzione di un Fondo per assicurare i necessari trasferimenti ai piccoli Comuni con meno di 500 abitanti, per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla perdita di entrate connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19	3	3	3
Fondo di sostegno ai Comuni marginali	30	30	30
Contributo a favore della Fondazione IFEL per supporto tecnico alle Amministrazioni comunali	0,5	0,5	0,5
Istituzione di un Fondo per l'approvvigionamento idrico dei Comuni delle Isole minori	4,5	4,5	4,5
Istituzione di un Fondo destinato al finanziamento di iniziative di promozione e di attrazione degli investimenti nelle isole minori	1,5	1,5	1,5
Incremento del Fondo per il risanamento finanziario dei Comuni con deficit strutturale imputabile a caratteristiche socioeconomiche	100	50	
Fondo di investimento per la costruzione di rifugi	5	5	
Rideterminazione Fondo di solidarietà comunale, anche per ampliamento servizi sociali e asili nido (netto)	217	356	451
Concorso alla finanza pubblica dei Comuni			-100
Ristoro mancata IMU per esenzione per l'anno 2021 dalla prima per i settori del turismo e dello spettacolo*	79		
Totale	693	542	427

Nota: * effetto su Saldo netto da finanziare, non su indebitamento. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su testo L.178/2020

Per quanto riguarda invece le **Regioni**, tra gli interventi di tipo emergenziale si ricorda l'incremento delle risorse per il trasporto pubblico locale, pari a 200 milioni nel 2021; inoltre, in attuazione dell'accordo del 5 novembre 2020 tra Governo e autonomie speciali, viene ridotto di 100 milioni di euro il contributo alla finanza pubblica dovuto dalle Regioni a statuto speciale (RSS) e dalle Province autonome per il 2021, a compensazione della perdita di gettito conseguente all'emergenza sanitaria. Si dispone inoltre un accantonamento di 300 milioni all'anno per la sottoscrizione di un accordo quadro in materia finanziaria tra lo Stato e le autonomie speciali; per il 2021, tale importo è comprensivo dei 100 milioni destinati alla riduzione del contributo alla finanza pubblica a titolo di ristoro della perdita di gettito per l'emergenza sanitaria.

Per le Regioni a statuto ordinario (RSO), la legge di bilancio prevede l'assegnazione di contributi per investimenti, per la realizzazione di opere pubbliche, per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per la viabilità e per il trasporto pubblico. In termini di risorse aggiuntive, si tratta di 600 milioni in più di saldo netto da finanziare nel 2022-23.

A questi interventi, complessivamente migliorativi dei bilanci degli Enti locali, se ne aggiungono altri a carattere restrittivo, operanti però solo dal 2023. Per il 2023, infatti, viene stabilita una *spending review* a parziale copertura degli impegni, a carico sia delle Amministrazioni centrali che di quelle locali. Viene definito il contributo alla finanza pubblica del sistema delle autonomie locali, pari a 350 milioni di euro all'anno per il periodo 2023-25. Di questi, 200 milioni annui sono a carico delle Regioni e delle Province autonome, 100 milioni dei Comuni e 50 di Province e Città metropolitane.

I principali interventi di spesa per le Regioni (effetti sull'indebitamento netto, mln euro*)

	2021	2022	2023
Incremento risorse per l'Accordo quadro tra il Governo, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica	300	300	300
Riduzione del contributo finanza pubblica delle Autonomie Speciali	100		
Riduzione risorse per l'Accordo quadro tra il Governo e le autonomie speciali	-100		
Incremento dell'autorizzazione di spesa liberi consorzi e alle Città metropolitane della Regione Sicilia	10	10	10
Contributi alle Regioni per investimenti di messa in sicurezza edifici e territori		100	100
Incremento del fondo unico dell'edilizia scolastica	1	1	1
Istituzione del fondo perequativo infrastrutturale		100	100
Incremento risorse per il trasporto pubblico locale – Regioni	200		
Fondo per favorire la mobilità urbana ed extraurbana, anche con riferimento alla mobilità delle persone con disabilità	3	6	
Istituzione di un fondo destinato alla concessione di indennizzi per complicità da vaccinazioni e trasfusioni	50		
Assorbimento Riscossione Sicilia in ADER	300		
Integrazione del contributo a favore di ADER al fine di garantire l'equilibrio economico finanziario	112	38	
Concorso alla finanza pubblica delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano			-200
Concorso alla finanza pubblica delle Province e Città metropolitane			-50
Soppressione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione IRBA-Fondo per ristoro minori entrate Regioni*	79	79	79
Totale	976	555	261

Nota: * effetto su Saldo netto da finanziare, non su indebitamento. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su testo L.178/2020

Un altro intervento a favore degli Enti locali è rappresentato dalle norme di semplificazione delle modalità di determinazione e comunicazione dei tassi di interesse massimi che si possono applicare ai mutui concessi agli Enti locali (o ad altre modalità tendenti ad ottenere uniformità di trattamento, come i mutui e le obbligazioni con onere a carico dello Stato fino a 51,6 milioni di euro). Tali tassi massimi sono ora stabiliti dal Capo della Direzione competente in materia di debito pubblico, e vengono comunicati sul sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze.

Le misure sulle entrate

Sebbene non direttamente rivolte agli Enti territoriali, alcune misure che impattano sulle entrate hanno conseguenze sui bilanci di queste Amministrazioni. In alcuni casi è previsto qualche tipo di ristoro da parte dell'Amministrazione centrale, in altri no.

Gli interventi sulle entrate non sono pochi e in alcuni casi con risvolti per le Amministrazioni locali. Alcune misure di riduzione della pressione fiscale (come la stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per i redditi da lavoro dipendente, i cd. bonus dei 100 euro; la sospensione dei versamenti tributari per gli appartenenti ad alcune categorie, come le associazioni sportive, i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli; gli incentivi per il rientro dei lavoratori altamente qualificati) determinano una riduzione del gettito stesso periodo.

Anche la proroga al 2021 di alcuni incentivi fiscali (come le detrazioni per ristrutturazioni edilizie e riqualificazioni energetiche, il bonus facciate, le detrazioni per l'acquisto di mobili) ed il rinvio

dell'introduzione di *plastic* e *sugar tax* hanno indirettamente effetti sui gettiti delle Amministrazioni regionali, dato che determinano variazioni dell'IRAP pagata dalle imprese fornitrici dei beni e dei servizi oggetto di incentivo o di imposta. Ne discende un effetto complessivamente positivo sull'IRAP per il 2022, stimato in oltre 129 milioni di euro, seguito da una riduzione di gettito nel 2023.

In altri casi, però, le decisioni del Governo che determinano variazioni negative del gettito per gli Enti locali vengono riorotate (anche per evitare di doverlo fare successivamente). Per i Comuni, alcune esenzioni dal pagamento dell'IMU concesse per determinate categorie (settori del turismo e dello spettacolo, fabbricati nei territori colpiti da sisma) potrebbero comportare riduzioni di gettito, ma sono riorotate da trasferimenti di pari importo. Parimenti, la perdita di gettito per le Regioni derivante dall'abrogazione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA), pari a 79 milioni all'anno, dovrebbe essere compensata da ristori di pari entità per i quali è stato istituito apposito fondo.

Interventi sulle entrate (effetti sull'indebitamento netto, mln euro)

	2021	2022	2023
Addizionale regionale	-3	-11	-9
Addizionale comunale	-1	-6	-3
IRAP	0	129	-67
IMU*	-108	0	0
Abolizione IRBA*	-79	-79	-79
Regioni	-82	39	-155
Comuni	-109	-6	-3

Nota: * compensati con trasferimenti a titolo di ristoro per minori entrate, con effetti sul SNF e non su indebitamento.
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su testo L.178/2020

Importanti comunicazioni

Gli economisti che hanno redatto il presente documento dichiarano che le opinioni, previsioni o stime contenute nel documento stesso sono il risultato di un autonomo e soggettivo apprezzamento dei dati, degli elementi e delle informazioni acquisite e che nessuna parte del proprio compenso è stata, è o sarà, direttamente o indirettamente, collegata alle opinioni espresse.

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo S.p.A. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo S.p.A. affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo S.p.A.

La presente pubblicazione non si propone di sostituire il giudizio personale dei soggetti ai quali si rivolge. Intesa Sanpaolo S.p.A. e le rispettive controllate e/o qualsiasi altro soggetto ad esse collegato hanno la facoltà di agire in base a/ovvero di servirsi di qualsiasi materiale sopra esposto e/o di qualsiasi informazione a cui tale materiale si ispira prima che lo stesso venga pubblicato e messo a disposizione della clientela.

Comunicazione dei potenziali conflitti di interesse

Intesa Sanpaolo S.p.A. e le altre società del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo (di seguito anche solo "Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo") si sono dotate del "Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231" (disponibile sul sito internet di Intesa Sanpaolo, all'indirizzo: <https://group.intesasnpaolo.com/it/governance/dlgs-231-2001>) che, in conformità alle normative italiane vigenti ed alle migliori pratiche internazionali, include, tra le altre, misure organizzative e procedurali per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse, ivi compresi adeguati meccanismi di separazione organizzativa, noti come Barriere informative, atti a prevenire un utilizzo illecito di dette informazioni nonché a evitare che gli eventuali conflitti di interesse che possono insorgere, vista la vasta gamma di attività svolte dal Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo, incidano negativamente sugli interessi della clientela.

In particolare, l'esplicitazione degli interessi e le misure poste in essere per la gestione dei conflitti di interesse – facendo riferimento a quanto prescritto dagli articoli 5 e 6 del Regolamento Delegato (UE) 2016/958 della Commissione, del 9 marzo 2016, che integra il Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sulle disposizioni tecniche per la corretta presentazione delle raccomandazioni in materia di investimenti o altre informazioni che raccomandano o consigliano una strategia di investimento e per la comunicazione di interessi particolari o la segnalazione di conflitti di interesse e successive modifiche ed integrazioni, dal FINRA Rule 2241, così come dal FCA Conduct of Business Sourcebook regole COBS 12.4 – tra il Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo e gli Emittenti di strumenti finanziari, e le loro società del gruppo, nelle raccomandazioni prodotte dagli analisti di Intesa Sanpaolo S.p.A. sono disponibili nelle "Regole per Studi e Ricerche" e nell'estratto del "Modello aziendale per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse", pubblicato sul sito internet di Intesa Sanpaolo S.p.A. all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures>. Tale documentazione è disponibile per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta al Servizio Conflitti di interesse, Informazioni privilegiate ed altri presidi di Intesa Sanpaolo S.p.A., Via Hoepli, 10 – 20121 Milano – Italia.

Inoltre, in conformità con i suddetti regolamenti, le disclosure sugli interessi e sui conflitti di interesse del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo sono disponibili all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures/archivio-dei-conflitti-di-interesse> ed aggiornate almeno al giorno prima della data di pubblicazione del presente studio. Si evidenzia che le disclosure sono disponibili per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta a Intesa Sanpaolo S.p.A. – Industry & Banking Research, Via Romagnosi, 5 - 20121 Milano - Italia.

Intesa Sanpaolo Direzione Studi e Ricerche - Responsabile Gregorio De Felice**Industry & Banking Research**

Fabrizio Guelpa (Responsabile)	0287962051	fabrizio.guelpa@intesasnpaolo.com
Ezio Guzzetti	0287963784	ezio.guzzetti@intesasnpaolo.com

Industry Research

Stefania Trenti (Responsabile)	0287962067	stefania.trenti@intesasnpaolo.com
Letizia Borgomeo		letizia.borgomeo@intesasnpaolo.com
Enza De Vita	-	enza.devita@intesasnpaolo.com
Serena Fumagalli	0272652038	serena.fumagalli@intesasnpaolo.com
Ilaria Sangalli	0272652039	ilaria.sangalli@intesasnpaolo.com
Anna Cristina Visconti	-	anna.visconti@intesasnpaolo.com
Giovanni Foresti (Responsabile coordinamento Economisti sul Territorio)	0287962077	giovanni.foresti@intesasnpaolo.com
Romina Galleri (sede di Torino)	0115550438	romina.galleri@intesasnpaolo.com
Sara Giusti (sede di Firenze)	0552613508	sara.giusti@intesasnpaolo.com
Anna Maria Moressa (sede di Padova)	0496537603	anna.moressa@intesasnpaolo.com
Carla Saruis	0287962142	carla.saruis@intesasnpaolo.com
Enrica Spiga	0272652221	enrica.spiga@intesasnpaolo.com
Rosa Maria Vitulano (Roma)	0667124975	rosa.vitulano@intesasnpaolo.com

Banking Research

Elisa Coletti (Responsabile)	0287962097	elisa.coletti@intesasnpaolo.com
Valentina Dal Maso	0444631871	valentina.dalmaso@intesasnpaolo.com
Federico Desperati	0272652040	federico.desperati@intesasnpaolo.com
Viviana Raimondo	0287963637	viviana.raimondo@intesasnpaolo.com

Local Public Finance

Laura Campanini (Responsabile)	0287962074	laura.campanini@intesasnpaolo.com
--------------------------------	------------	-----------------------------------