

Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica.

**Primo rapporto
(16 gennaio 2014)**

Premessa

Facendo seguito alla determinazione adottata nella riunione del 10 ottobre 2013, la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, con nota del 6 novembre 2013 del Segretario Marino a nome del Ministro Delrio, invitava la *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, alla quale sono affidate le funzioni di supporto tecnico della Conferenza, a procedere all'attività istruttoria per la determinazione della effettiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle recenti manovre di finanza pubblica.

La Copaff, riunita in seduta plenaria il 27 novembre 2013, costituiva, su proposta del Presidente Antonini, un tavolo tecnico coordinato dai professori Longobardi e Zanardi e composto da rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento delle Finanze, del Ministero degli Interni, dell'Istat, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Unione delle Province d'Italia, e dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, con il compito di predisporre un primo rapporto. Il tavolo tecnico, riunitosi nei giorni 27 novembre, 12 dicembre e 23 dicembre 2013, avvalendosi della base informativa e del supporto metodologico della Ragioneria Generale dello Stato, rappresentata dai dottori Bilardo e Mazzotta, ha approvato il presente documento, come primo momento di condivisione dei dati relativi agli effetti delle misure di consolidamento della finanza pubblica, che potrà essere oggetto di approfondimenti e sviluppi, anche sulla base delle indicazioni che la Conferenza permanente riterrà di fornire.

I principali provvedimenti di finanza pubblica adottati negli anni 2008-2013: analisi degli effetti per i sotto-settori delle amministrazioni pubbliche

a) Il metodo

Sono stati considerati i principali provvedimenti adottati a partire dal 2008 e destinati a produrre effetti finanziari sulle amministrazioni pubbliche, sia dal lato delle spese sia da quello delle entrate, indipendentemente dal fatto che tali provvedimenti siano stati esplicitamente indirizzati a obiettivi di consolidamento finanziario. Sono stati trascurati soltanto gli interventi con effetti finanziari

complessivi netti di modesta entità (al di sotto dei 300/400 milioni di euro). In particolare, i provvedimenti presi in esame sono stati 20¹.

L'analisi offre una ricostruzione degli effetti che le misure previste in tali provvedimenti hanno avuto sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche distintamente per i sotto-settori delle amministrazioni centrali (AC), delle amministrazioni locali (AL) e degli enti di previdenza (EP). I sotto-settori sono individuati in coerenza con il prospetto delle amministrazioni pubbliche predisposto annualmente dall'ISTAT in conformità con i criteri e le indicazioni del SEC95. Per le AL, gli effetti degli interventi considerati sono ulteriormente ripartiti tra i principali aggregati di enti che le compongono: Regioni, Province, Comuni, Enti sanitari locali e, a residuo, altri enti compresi nelle AL.

L'attribuzione degli effetti delle misure considerate ai diversi sotto-settori e/o enti è stata operata con riferimento al soggetto in capo al quale la norma determina la variazione di bilancio "finale" rispetto al settore privato o in capo al quale si esauriscono gli effetti della norma stessa (qualora non vi fosse contropartita diretta in capo agli operatori privati). Quindi, nel caso delle norme che determinano una variazione della spesa, gli effetti sono stati attribuiti all'ente che, in ultima istanza, è titolare dell'erogazione. Analogamente, nel caso di entrate, gli effetti delle disposizioni sono attribuiti al soggetto presso il quale affluiscono le risorse dal settore privato. In entrambi i casi, non sono considerati i passaggi interni all'aggregato delle amministrazioni pubbliche (trasferimenti tra enti pubblici) in quanto non rilevanti ai fini del computo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

L'entità degli effetti delle misure considerate sul bilancio di ciascun ente è stata valutata sulla base dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai provvedimenti legislativi e delle informazioni riportate nelle relazioni tecniche. Tali effetti fanno riferimento alla versione dei provvedimenti definitivamente approvata dal Parlamento, o comunque più aggiornata in relazione alla fase dell'iter di approvazione nel quale ciascun provvedimento si trova, e sono riportati al lordo degli oneri riflessi (diretti) determinati sulle altre partite del bilancio pubblico.

La ripartizione degli effetti dei provvedimenti è coerente con le valutazioni condotte ai fini della compilazione delle previsioni di finanza pubblica, ripartite per sotto-settore, contenute nei documenti programmatici di economia e finanza pubblica che annualmente sono presentati dal Governo al Parlamento (Documento di economia e finanza e relativa nota di aggiornamento). Tali previsioni considerano infatti gli effetti dei provvedimenti legislativi adottati (nella versione a legislazione vigente) e da adottare (nella versione programmatica) e quantificano, per i diversi enti, gli impatti sull'indebitamento del conto della PA consolidato, vale a dire al netto dei trasferimenti tra le amministrazioni.

Le previsioni di finanza pubblica relative agli enti delle AL soggetti al patto di stabilità interno incorporano la misura del concorso di tali enti al raggiungimento degli obiettivi finanziari programmatici complessivi, secondo le modalità previste dal patto stesso. Le misure di inasprimento e/o di allentamento dei vincoli del patto sono considerate ai fini del computo del conto consolidato della PA, in prima approssimazione e per l'intero importo stimato, attraverso una variazione delle spese corrispondente agli effetti finanziari attesi nelle rispettive relazioni

¹ Si tratta dei seguenti provvedimenti: DL 112/2008, DL 78/2010, DL98/2011, DL 138/2011, LS 2012, DL 201/2011, DL 95/2012, LS 2013, DL 35/2013, DL 54/2013, DL 63/2013, DL 69/2013, DL 76/2013, DL 91/2013, DL 101/2013, DL 102/2013, DL 104/2013, DL 120/2013, DL 133/2013.

tecniche. In particolare per i Comuni, per i quali i vincoli del patto di stabilità interno sono definiti, diversamente dalle Regioni, in termini di saldo complessivo di bilancio, ciò implica che non sia valutato, ai fini del concorso alla manovra di questi enti, il possibile ricorso alla leva fiscale piuttosto che alla riduzione di spesa.

Per il complesso degli enti territoriali la ripartizione tra conto corrente e conto capitale degli effetti sulle spese del patto di stabilità interno, ove non diversamente specificato dalle norme, è operata sulla base di un duplice criterio:

1) l'effettiva "capienza" delle poste di bilancio oggetto di intervento negli anni di previsione (ovvero il valore nominale su cui ipotizzare misure restrittive), tenuto conto dei parametri delle equazioni delle voci di spesa del modello di finanza pubblica;

2) il comportamento storico seguito dalle amministrazioni nel distribuire tra le diverse voci del proprio bilancio il contributo alla manovra (tenuto conto di eventuali esclusioni di particolari voci di spesa previste dagli stessi provvedimenti legislativi).

Gli effetti delle misure sul trasporto pubblico locale (TPL) sono stati attribuiti all'ente Regione, in considerazione della competenza prevalente in materia, e della natura macroeconomica e previsiva del modello di finanza pubblica della RGS.

Le tabelle 1 e 2 e i grafici 1, 2, 3, 4 riportano gli effetti cumulati dell'insieme dei provvedimenti considerati.

b) I risultati

I provvedimenti adottati nel corso degli ultimi anni hanno determinato effetti rilevanti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, sia in termini di variazione netta delle principali componenti di entrata e di uscita, sia di riallocazione delle risorse tra i diversi settori di intervento e tra i diversi livelli di governo.

La Tabella 1 riporta il riepilogo degli effetti delle manovre considerate per ciascuno degli anni dal 2008 al 2013 (sezione sinistra della tabella) e una stima degli effetti triennali (2014-2016) della manovra impostata con la legge di stabilità 2014 (sezione destra). Per ciascun anno vengono illustrati gli effetti cumulati dei provvedimenti adottati a partire dal 2008 e sino all'anno considerato sull'intero settore delle amministrazioni pubbliche consolidato, sui tre sotto-settori (AC, AL, EP) e sulle aggregazioni di enti che formano le AL (Regioni, Comuni, Province, Esl, altri enti). Per ciascun sotto-settore, o aggregato di enti, l'effetto è espresso in termini di indebitamento netto del conto consolidato. Tale effetto è scomposto tra riduzioni di spesa e aumento di entrate. La riduzione di spesa viene, a sua volta, distinta in spesa corrente e spesa in conto capitale. Per esempio, guardando alla Tabella 1 e considerando le AC, nel 2013 l'effetto cumulato in termini di indebitamento netto dei provvedimenti di finanza pubblica adottati a partire dal 2008 è stato pari a 77.994,9 milioni di euro, come risultato netto di una riduzione di spesa di 23.888,7 e di un aumento di entrate di 54.106,2. La riduzione di spesa è imputabile per 10.145,3 milioni di euro alla parte corrente e per 13.743,4 milioni al conto capitale.

I Grafici 1 e 2 riportano una rappresentazione sintetica degli effetti delle manovre sulla spesa complessiva, rispettivamente dei tre sotto-settori (AC, AL, EP) e dei tre principali aggregati della finanza locale: Regioni, Enti locali e Enti sanitari locali.

La Tabella 2 confronta, per l'intervallo di tempo 2009-2012, le riduzioni di spesa cumulativamente indotte dai provvedimenti con il livello assoluto della spesa primaria consolidata (al netto dei trasferimenti tra enti della PA e degli interessi passivi) per ciascun sotto-settore e aggregato di enti. La spesa primaria è eguale alla somma della spesa corrente, considerata al netto degli interessi passivi, e della spesa in conto capitale così come effettivamente registrata a consuntivo. Nell'ambito delle AC si enuclea il dato relativo allo Stato. La sezione di sinistra della tabella riporta i valori della spesa primaria per i singoli sotto-settori e aggregati di enti in valore assoluto (parte alta della sezione) e in percentuale del totale (parte bassa della sezione). La sezione di destra della tabella riporta, nella parte alta, gli effetti cumulati sulla spesa dei provvedimenti (i dati sono ripresi dalla Tabella 1) e, nella parte bassa, la loro incidenza rispetto alla spesa primaria. Per esempio nel 2012 gli effetti cumulati dei provvedimenti in termini di riduzione di spesa dei Comuni sono stati pari a 8.406 milioni (parte alta sezione destra), corrispondente a una riduzione percentuale della spesa loro primaria del 14,3% (parte bassa sezione destra), essendo la spesa primaria dei Comuni risultata quell'anno pari a 58.752 milioni (parte alta sezione sinistra), corrispondente all'8,2% della spesa primaria complessiva delle amministrazioni pubbliche (parte bassa sezione sinistra).

I Grafici 3 e 4 riproducono l'andamento della spesa primaria, rispettivamente, per i tre sotto-settori (AC, AL, EP) e per i principali componenti delle amministrazioni centrali e locali, vale a dire lo Stato, le Regioni, i Comuni, le Province, gli Enti sanitari locali. Si tratta di numeri indice, posta pari a 100 la spesa primaria del 2009.

Tabella 1 - Riepilogo effetti delle principali manovre di finanza pubblica adottate dal 2008 (milioni di euro, indebitamento netto PA)

	Provvedimenti di finanza pubblica						LS 2014		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Amministrazione Centrale	1.004,7	11.127,7	12.113,1	28.618,4	66.968,2	77.994,9	1.372,6	3.192,8	5.973,9
Totale spese	743,4	-6.128,0	-6.232,9	-16.471,1	-20.980,8	-23.888,7	3.591,3	-180,7	-1.107,3
spese correnti	737,2	-1.797,3	-2.863,7	-6.808,1	-7.961,2	-10.145,3	2.399,2	-522,1	-1.144,1
spese in c/capitale	6,2	-4.330,7	-3.369,2	-9.663,0	-13.019,6	-13.743,4	1.192,1	341,4	36,8
Totale entrate	1.748,1	4.999,7	5.880,2	12.147,2	45.987,4	54.106,2	4.963,9	3.012,0	4.866,6
Amministrazione Locale	-655,5	-1.209,0	5.336,9	17.255,8	32.749,5	32.783,2	-3.338,6	-100,9	-67,5
Totale spese	810,0	1.212,8	-4.954,6	-16.800,9	-27.695,5	-32.179,4	1.461,5	-1.580,7	-1.982,3
spese correnti	810,0	477,8	-2.376,1	-9.112,1	-16.639,5	-25.089,9	-586,5	-1.870,6	-2.423,8
Regioni	0,0	-991,3	-1.464,2	-4.444,3	-6.548,1	-7.731,5	-948,7	-1.309,2	-1.302,7
Comuni	500,0	66,0	-340,5	-1.495,6	-4.272,3	-6.225,1	95,2	19,0	-246,0
Province	0,0	-126,0	-222,0	-490,8	-1.767,5	-2.480,9	0,0	0,0	-69,0
Esl	0,0	1.423,4	-332,1	-2.501,9	-4.126,1	-8.224,0	32,0	-538,0	-608,0
spese in c/capitale	0,0	735,0	-2.578,5	-7.688,8	-11.055,9	-7.089,5	2.048,0	289,9	441,5
Regioni	0,0	-525,0	-851,0	-3.724,0	-5.793,9	-5.493,9	400,5	324,6	496,6
Comuni	0,0	896,0	-1.397,5	-3.176,4	-4.133,7	-1.069,7	1.631,7	1,0	0,0
Province	0,0	364,0	-330,0	-788,0	-1.108,5	-333,4	0,0	0,0	0,0
Esl	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
altri enti A.L.	310,0	105,7	-17,3	-179,4	74,3	-428,5	235,0	-42,4	-198,1
Totale entrate (*)	154,5	3,8	382,3	454,9	5.054,0	603,8	-1.877,1	-1.681,6	-2.049,8
Regioni	154,5	3,8	382,3	257,3	3.311,5	2.418,1	-231,5	-517,6	-864,7
Comuni	0,0	0,0	0,0	197,6	1.742,6	-1.814,3	-1.621,7	-1.140,0	-1.167,0
Enti di Previdenza	-12,4	-25,3	-277,1	20,6	5.723,2	12.053,9	-491,8	423,0	1.397,2
Totale spese	0,0	863,0	460,0	-421,4	-5.048,1	-10.963,4	-350,9	-1.519,7	-2.846,6
spese correnti	0,0	863,0	460,0	-421,4	-5.743,1	-10.964,4	-350,9	-1.519,7	-2.846,6
spese in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	695,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate	-12,4	837,7	182,9	-400,8	675,1	1.090,5	-842,6	-1.096,7	-1.449,4
Manovra totale	336,7	9.893,3	17.172,9	45.894,7	105.440,8	122.832,0	-2.457,8	3.514,9	7.303,7
Totale spese	1.553	-4.052	-10.727	-33.693	-53.724	-67.032	4.702	-3.281	-5.936
spese correnti	1.547	-457	-4.780	-16.342	-30.344	-46.200	1.462	-3.912	-6.414
spese in c/capitale	6	-3.596	-5.948	-17.352	-23.381	-20.832	3.240	631	478
Totale entrate	1.890	5.841	6.445	12.201	51.716	55.800	2.244	234	1.367

Dati in milioni di euro

Comprende gli effetti dei seguenti provvedimenti: DL 112/2008, DL 78/2010, DL98/2011, DL 138/2011, LS 2012, DL 201/2011, DL 95/2012, LS 2013, DL 35/2013, DL 54/2013, DL 63/2013, DL 69/2013, DL 76/2013, DL 91/2013, DL 101/2013, DL 102/2013, DL 104/2013, DL 120/2013, DL 133/2013.

(*) Al totale delle entrate concorrono le minori entrate della legge di stabilità 2014 (relative alla misura di esenzione dell'imposta provinciale di trascrizione - IPT), di competenza delle province, per -24 milioni nel 2014, -24 milioni nel 2015 e -18,1 milioni nel 2016.

Grafico 1 - Riepilogo effetti sulla spesa delle principali manovre finanzia pubblica adottate dal 2008 per sottosettore PA (milioni di euro)

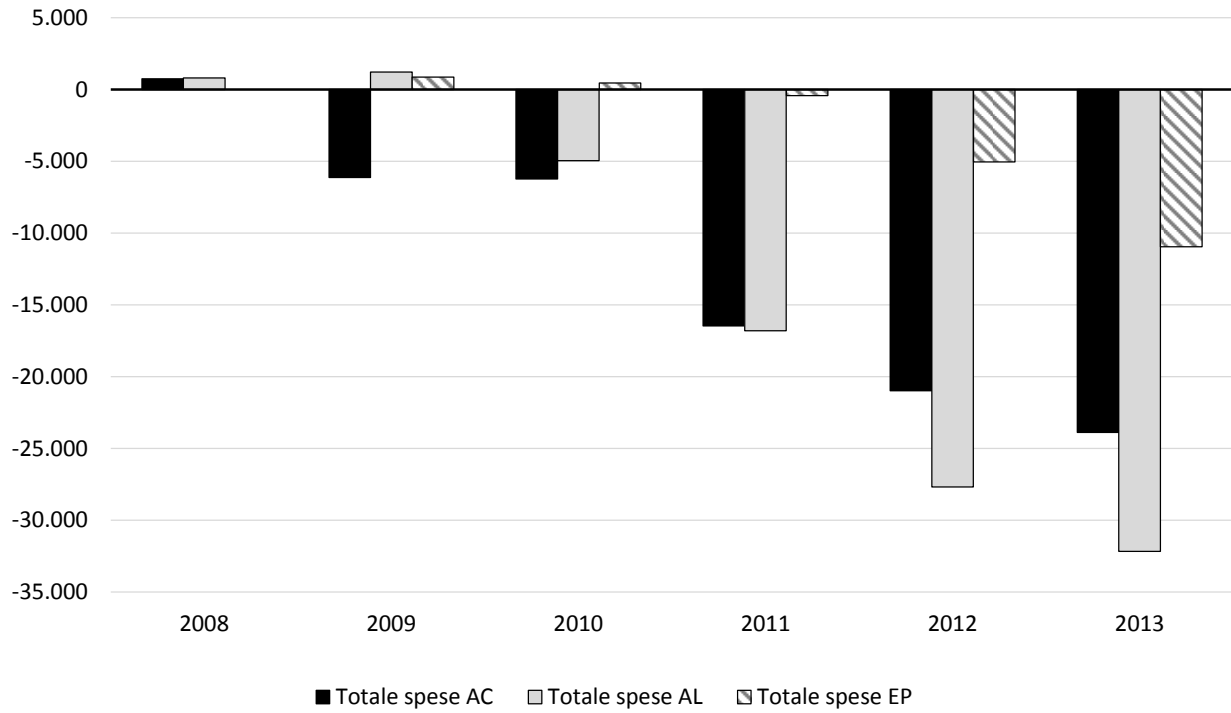


Grafico 2 - Riepilogo effetti sulla spesa delle principali manovre finanzia pubblica adottate dal 2008 per enti delle Amministrazioni locali (milioni di euro)

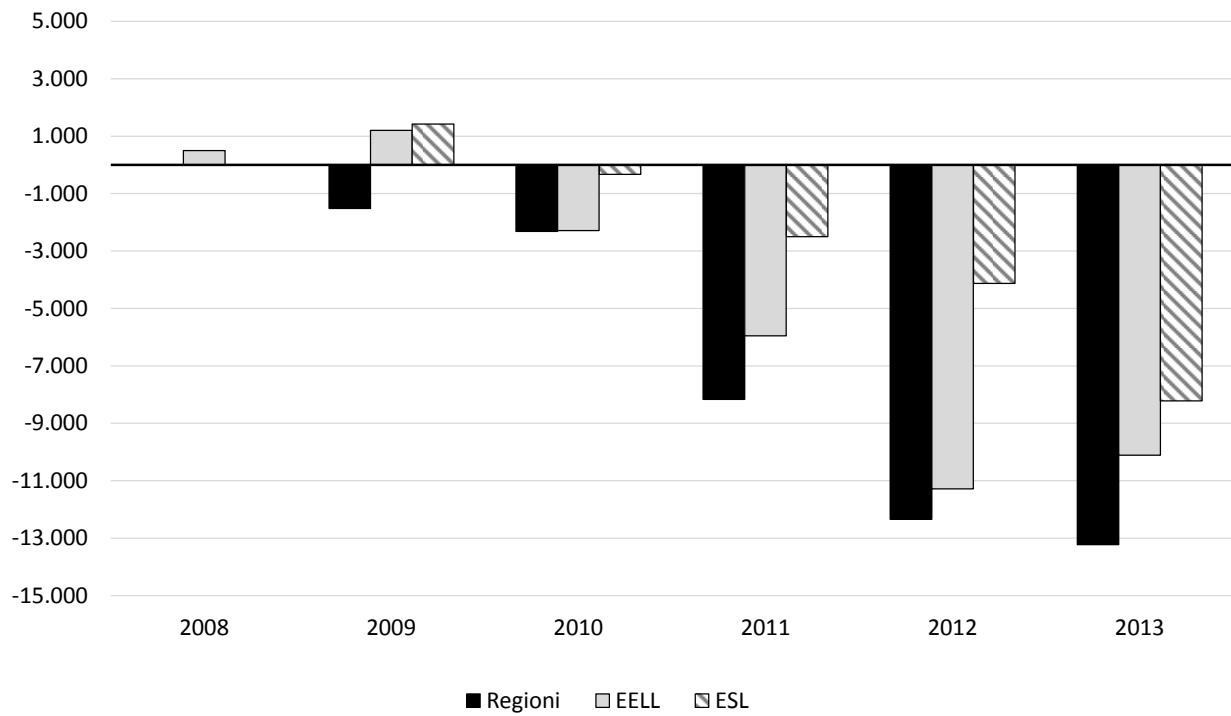


Tabella 2- Spesa primaria PA (consolidata per i sotto-settori; milioni di euro)

	Spesa primaria PA per sottosettore				Manovre cumulate 2008-2013			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
	Milioni di euro				Milioni di euro			
Spesa primaria AC	191.739	180.353	175.920	172.279	-6.128	-6.233	-16.471	-20.981
<i>Spesa primaria Stato</i>	175.990	164.720	159.253	157.112	-6.128	-6.233	-16.471	-20.981
Spesa primaria EP	291.622	299.638	305.638	312.369	863	460	-421	-5.048
Spesa primaria AC + EP	483.361	479.991	481.558	484.648	-5.265	-5.773	-16.893	-26.029
Spesa primaria AL	244.212	241.740	236.398	230.434	1.213	-4.955	-16.801	-27.695
<i>Spesa primaria Regioni</i>	38.244	35.390	33.807	32.097	-1.516	-2.315	-8.168	-12.342
<i>Spesa primaria Province</i>	11.976	11.604	10.905	10.333	238	-552	-1.279	-2.876
<i>Spesa primaria Comuni</i>	63.700	62.455	61.214	58.752	962	-1.738	-4.672	-8.406
<i>Spesa primaria ESL</i>	110.349	112.478	111.270	110.357	1.423	-332	-2.502	-4.126
	Composizione %				Incidenza % su spesa primaria			
Spesa primaria PA	100	100	100	100				
Spesa primaria AC	26,4	25,0	24,5	24,1	-3,2	-3,5	-9,4	-12,2
<i>Spesa primaria Stato</i>	24,2	22,8	22,2	22,0	-3,5	-3,8	-10,3	-13,4
Spesa primaria EP	40,1	41,5	42,6	43,7	0,3	0,2	-0,1	-1,6
Spesa primaria AC + EP	66,4	66,5	67,1	67,8	-1,1	-1,2	-3,5	-5,4
Spesa primaria AL	33,6	33,5	32,9	32,2	0,5	-2,0	-7,1	-12,0
<i>Spesa primaria Regioni</i>	5,3	4,9	4,7	4,5	-4,0	-6,5	-24,2	-38,5
<i>Spesa primaria Province</i>	1,6	1,6	1,5	1,4	2,0	-4,8	-11,7	-27,8
<i>Spesa primaria Comuni</i>	8,8	8,7	8,5	8,2	1,5	-2,8	-7,6	-14,3
<i>Spesa primaria ESL</i>	15,2	15,6	15,5	15,4	1,3	-0,3	-2,2	-3,7

Fonte: Istat 2013; prospetti riepilogativi effetti finanziari vari provvedimenti legislativi

Grafico 3 - Spesa primaria consolidata della PA per sotto-settore (n. indice 2009=100)

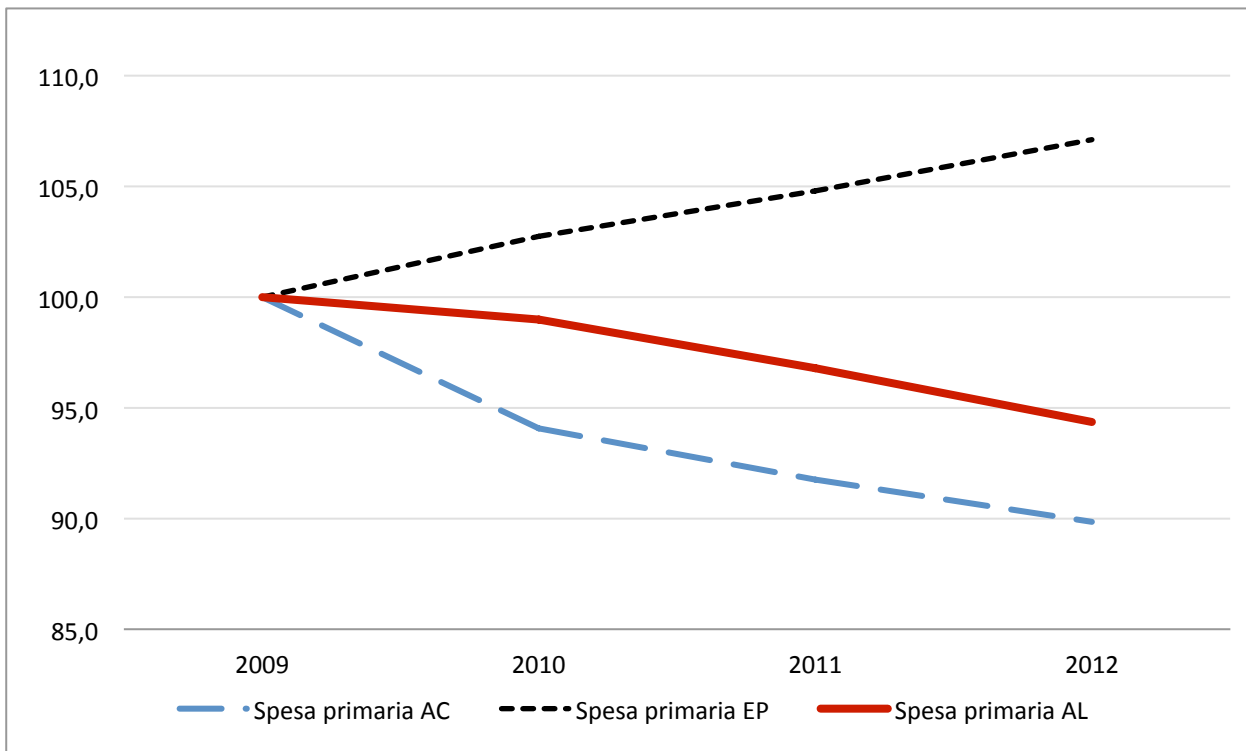


Grafico 4 - Spesa primaria consolidata della PA per enti dei sotto-settori (n. indice 2009=100)

