

*Dati invece di impressioni.  
L'aggiustamento fiscale degli enti locali  
nel periodo 2010-2015*

30 Novembre 2017 - Ministero Economia e Finanze

*Luigi Marattin*

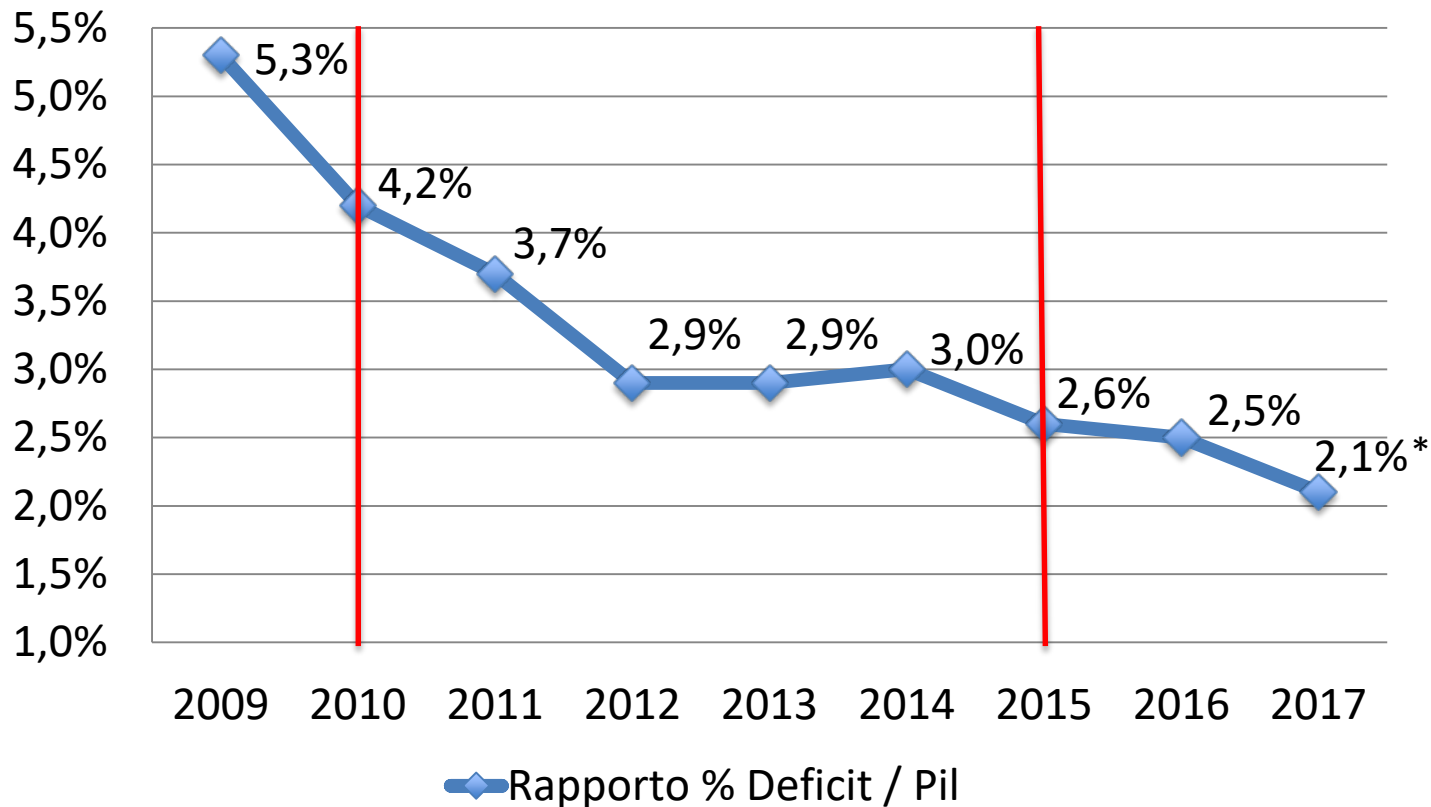
*Consigliere Economico del Presidente del Consiglio*

# RINGRAZIAMENTI

- Ministero Interno – Direzione Centrale Finanza Locale
- Ministero Economia e Finanze – Dipartimento RGS (IGEPA)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri

# CONTESTO E OBIETTIVO DELL'ANALISI

- La Repubblica italiana ha conseguito un importante consolidamento dei conti pubblici (tuttora in corso), operando una consistente riduzione del rapporto deficit/Pil.



Fonte: EUROSTAT, 2017

\* da Quadro Programmatico D.E.F. 09/2017

Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

- Obiettivo di questa analisi è fornire un quadro chiaro e non ambiguo sulla *reazione di politica fiscale degli enti locali* alla riduzione di trasferimenti del Governo avvenuta nel periodo 2010-2015.
- *Se e quanto hanno ridotto la spesa corrente.*

- In particolare nel periodo 2010-2015, la riduzione del deficit nominale è stata pari a **25,07 mld** (da 69.267 del 2010 a 44.197 del 2015)
- Nello stesso arco temporale, i trasferimenti agli enti locali (comuni+province) sono stati ridotti di **12,23 mld**

# **SOMMARIO**

*1. Comuni*

*2. Province e città metropolitane*

*3. Un confronto con lo Stato*

*4. Considerazioni conclusive*

# *Avvertenze metodologiche*

- *L'analisi è condotta sui rendiconti consuntivi degli anni 2010-2015.*
- *Proprio al fine di cogliere la vera dimensione dell'aggiustamento discrezionale sul lato della spesa, abbiamo privilegiato l'aspetto sostanziale su quello formale (abbiamo escluso alcune categorie di spesa che formalmente sono tali ma che non rispecchiano la vera dimensione discrezionale della spesa pubblica).*
- *esempi:*
- *COMUNI: spesa per i rifiuti*
- *PROVINCE: versamenti allo Stato*
- *STATO: 80 euro*

# Inflazione

- Per apprezzare l'entità dell'aggiustamento reale, abbiamo considerato:
- **Per la spesa in conto capitale:** variazione cumulata 2010-2015 del deflatore ISTAT per gli investimenti fissi lordi = **5.6%**
- **Per la spesa corrente:** variazione cumulata 2010-2015 del deflatore ISTAT della spesa delle amministrazioni pubbliche: non significativamente diverso da zero (-0.3%).
- Comunque...



# Altre misure

Indice	Inflazione cumulata nel 2010/2015
ISTAT - CPI	+7,476%
ISTAT - Harmonised CPI	+7,894%
ISTAT - Variazioni deflatore PIL	+6,023%
ISTAT - Variazioni deflatore Spesa delle Amministrazioni Pubbliche	- 0,3%

# 1. Comuni

- ***1.1. La spesa corrente***

# I comuni analizzati

- Il totale dei comuni italiani nelle regioni a statuto ordinario più Sicilia e Sardegna è 7.431 (al 31.12.2015).
- Di questi, è stato possibile analizzarne il 93,62%, in quanto gli altri non hanno presentato uno o più rendiconti negli anni del periodo considerato.
- L'analisi procede con riguardo a:

*1.1. Spesa corrente*

*1.2. Spesa in conto capitale*

*1.3. Stock di debito*

# Riduzione di trasferimenti correnti

- Dal 2010 al 2015 i trasferimenti correnti dallo Stato ai Comuni RSO + Sicilia e Sardegna sono stati ridotti di **8,431 miliardi**

Provvedimento	Riduzione cumulata al 2015 (milioni)
Art.14, c.2, DL 78/2010 Solo > 5000 abitanti	2.500
Art.28, c.7, DL 201/2011	1.450
Art.16, c.6, DL 95/2012	2.600
Art.47, c.8, DL 66/2014	563,4
Art. 1, c.435, L.190/2014	1.200
Art. 9, DL 16/2014	118
<b>TOTALE</b>	<b>8.431,4</b>

# Quale aggregato di spesa corrente considerare?

- Si è ritenuto opportuno sottrarre dall'aggregato di bilancio (impegni di spesa corrente) due categorie:
- *a)* spesa per trasporto pubblico locale (TPL)
- *b)* spesa per servizio rifiuti (SR)

- Nel periodo considerato, infatti, la norma nazionale (nel caso del SR) o le legittime scelte degli enti (nel caso del TPL) hanno modificato la presenza di tali categorie all'interno del bilancio comunale. Pertanto una loro inclusione nell'aggregato di riferimento non consentirebbe un confronto omogeneo per quanto concerne la dinamica della spesa corrente.

# Comuni RSO + Sicilia e Sardegna

ANNO	USCITE CORRENTI	USCITE CORRENTI AL NETTO DI SR E TPL
2010	47.941	39.584
2011	48.323	38.790
2012	49.891	38.576
2013	50.343	39.063
2014	49.525	37.754
2015	49.533	37.203
variazione assoluta	+1.592	-2.381
<b>% 2015-2010</b>	<b>+3,32%</b>	<b>-6,02%</b>



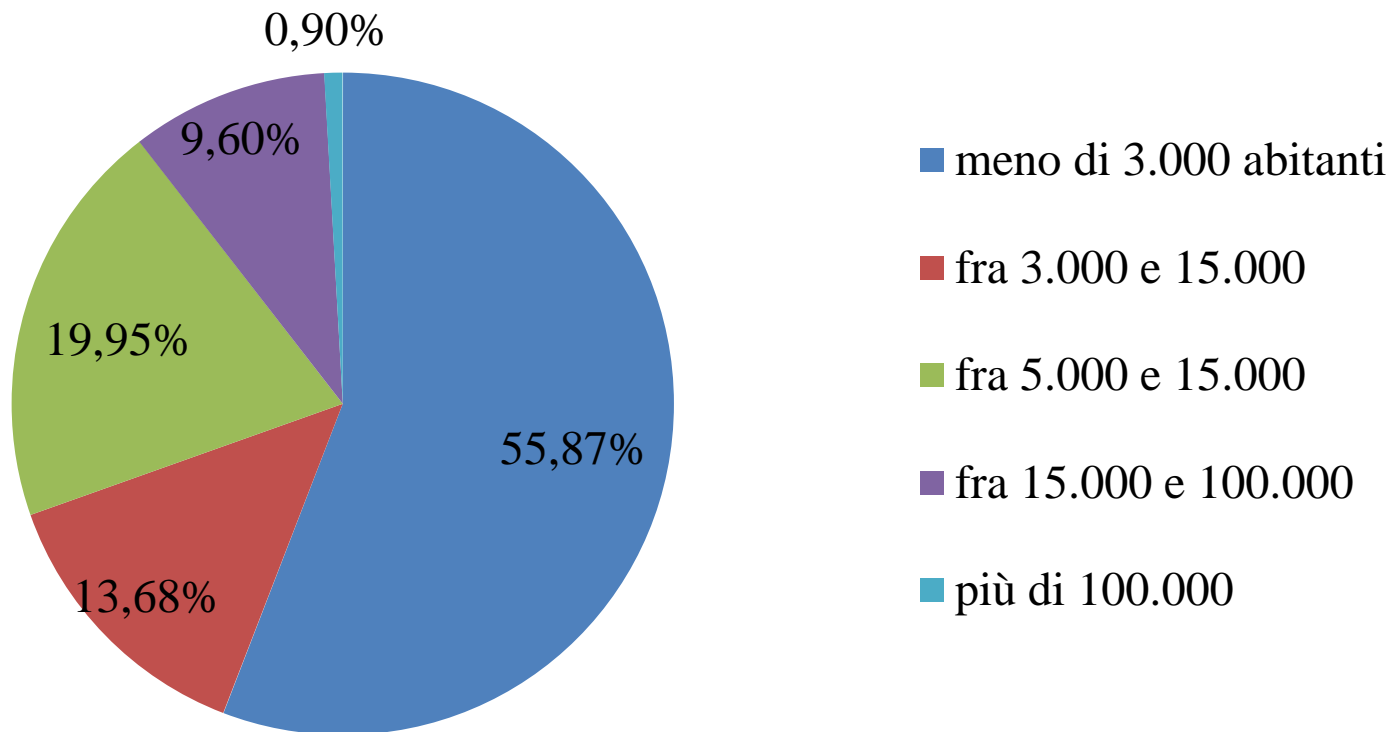
- Nel periodo considerato, **la spesa corrente comunale** (al netto di TPL e SR) risulta quindi ridotta del 6,02% in termini nominali (e reali, considerando il deflatore dei consumi PA).

# Distribuzione dei Comuni per soglie di variazione

- Il **68,40%** dei comuni ha **ridotto** la spesa corrente.
  - 7,18% *molto poco* (meno del 2,5%)
  - 8,33% *poco* (tra il 2,5% e il 5%)
  - 17,04% *abbastanza* (tra il 5% e il 10%)
  - 35,82% *molto* (più del 10%)
  
- Il **31,60%** dei comuni ha **aumentato** la spesa corrente.
  - 5,66% *molto poco* (meno del 2,5%)
  - 5,01% *poco* (tra il 2,5% e il 5%)
  - 6,59% *abbastanza* (tra il 5% e il 10%)
  - 14,34% *molto* (più del 10%)

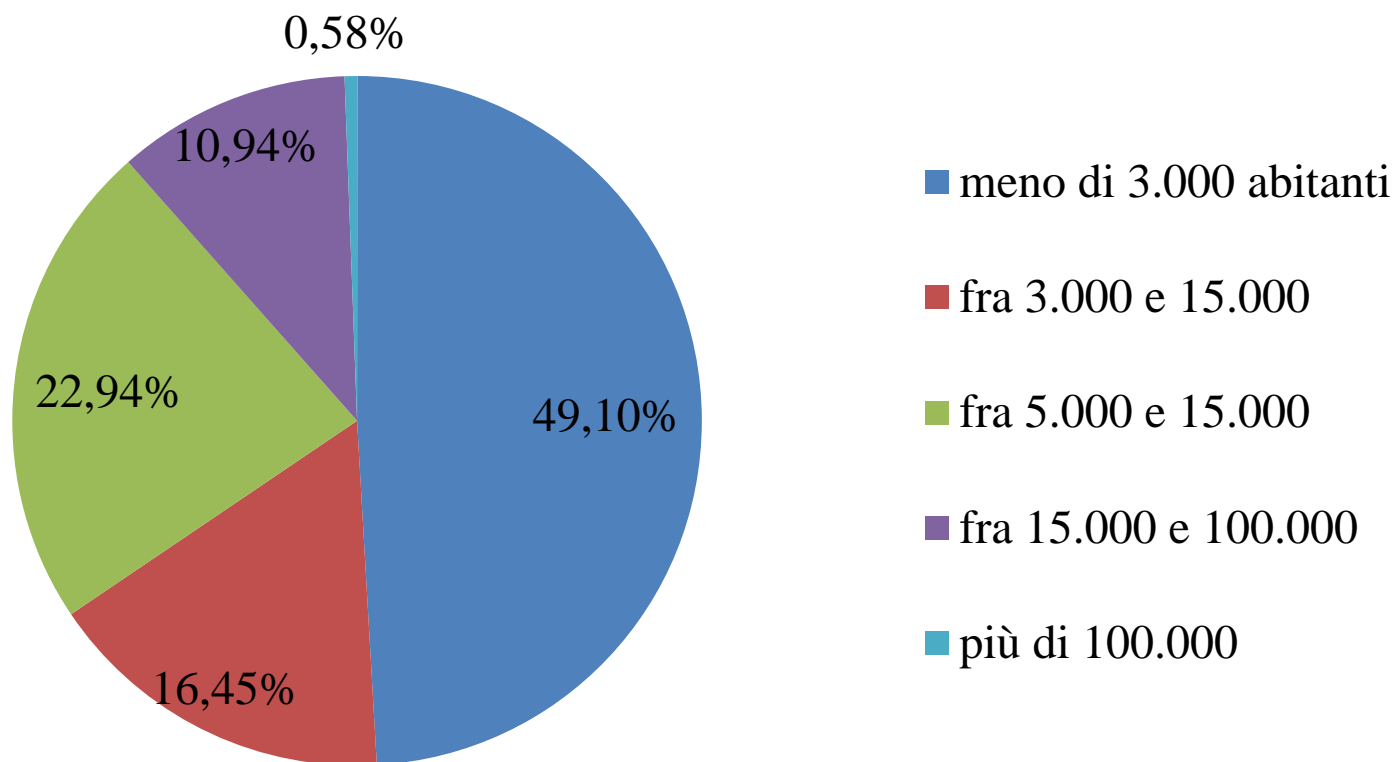
## Chi ha ridotto la spesa *molto* (più del 10%)

- Il **35,82% (2.551)** dei Comuni analizzati nel periodo 2010/2015 ha ridotto la spesa corrente più del 10% con questa distribuzione per abitanti



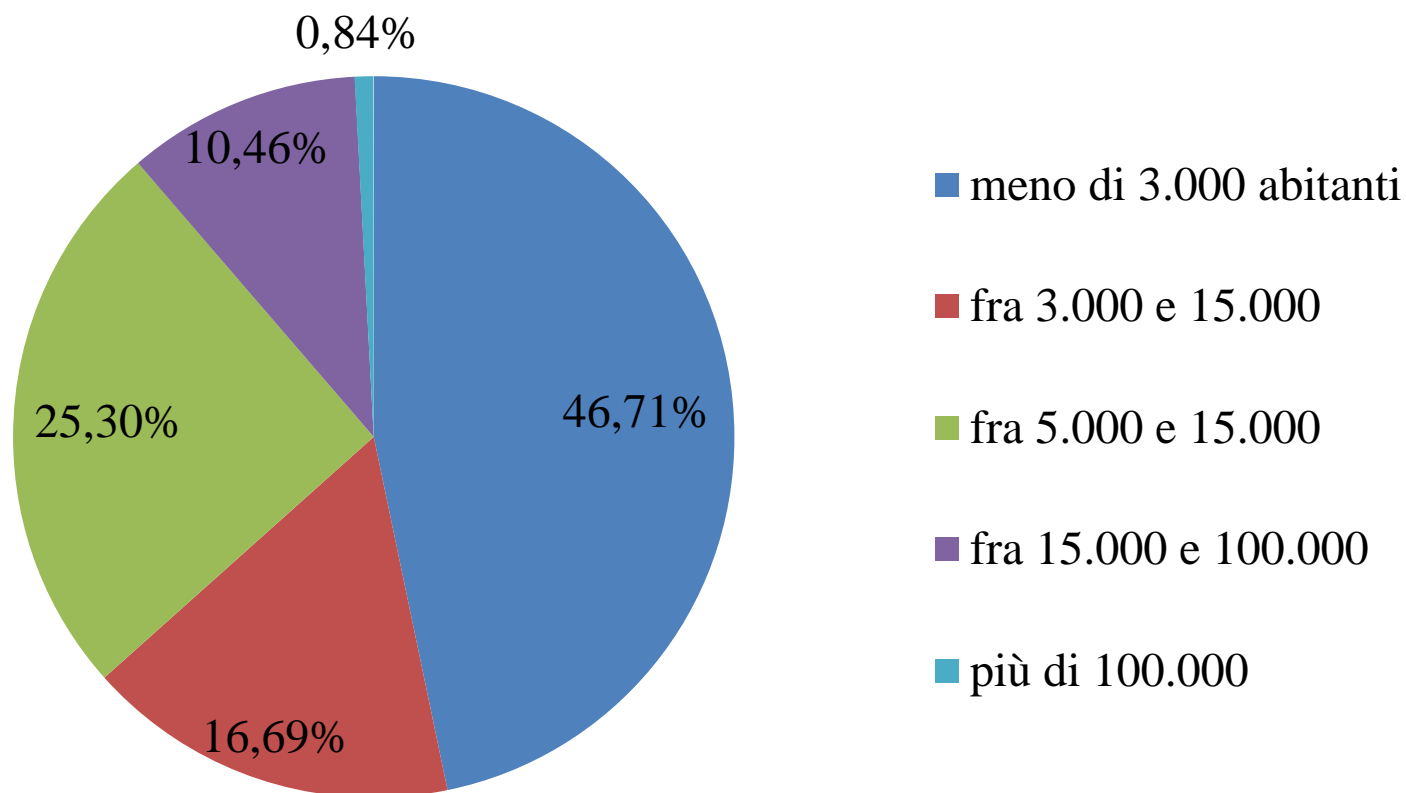
## Chi ha ridotto la spesa *abbastanza* (tra il 5 e il 10%)

- Il **17,08%** (1.216) dei **Comuni** analizzati nel periodo 2010/2015 ha ridotto la spesa corrente fra il 5% e il 10% **con questa distribuzione per abitanti**



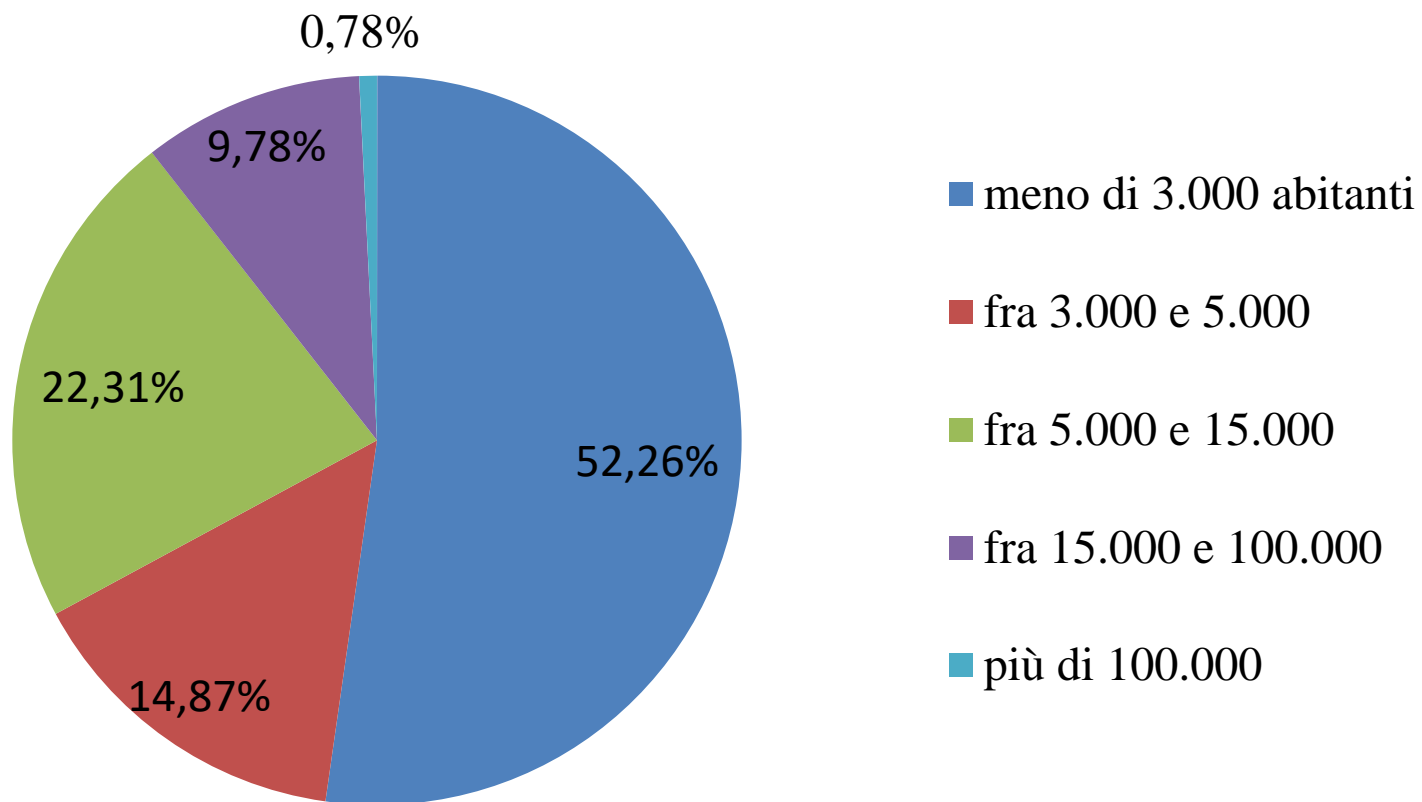
## Chi ha ridotto la spesa poco (tra il 2,5% e il 5%)

- **Il 8,33% (593) dei Comuni** analizzati nel periodo 2010/2015 ha ridotto la spesa corrente fra il 2,5% e il 5% **con questa distribuzione per abitanti**



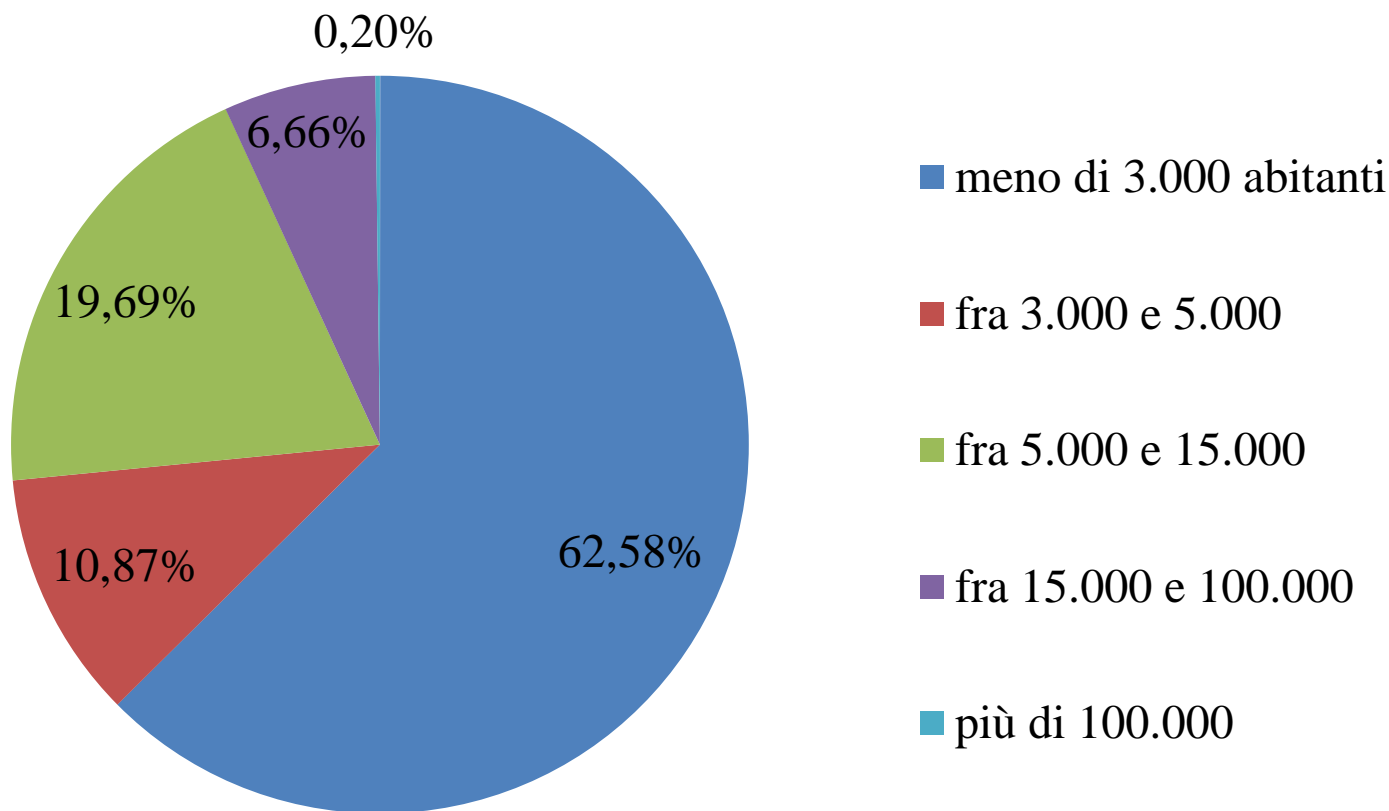
## Chi ridotto la spesa *molto poco* (meno del 2,5%)

- Il 7,18% (511) dei Comuni analizzati nel periodo 2010/2015 ha ridotto la spesa corrente meno del 2,5% con questa distribuzione per abitanti



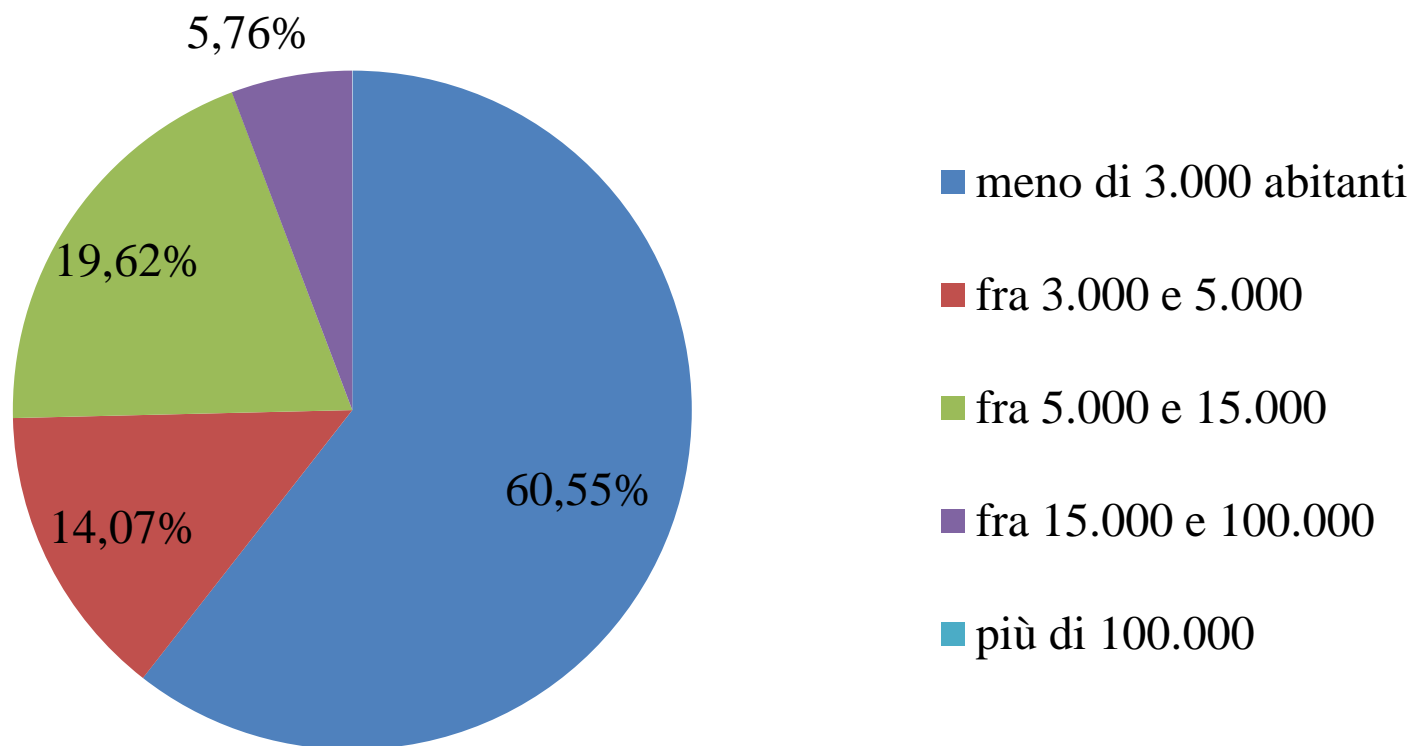
## Chi ha aumentato la spesa *molto* (più del 10%)

- Il **14,34% (1.021)** dei Comuni analizzati nel periodo 2010/2015 ha aumentato la spesa corrente più del 10% **con questa distribuzione per abitanti**



## Chi ha aumentato la spesa abbastanza (tra il 5% e il 10%)

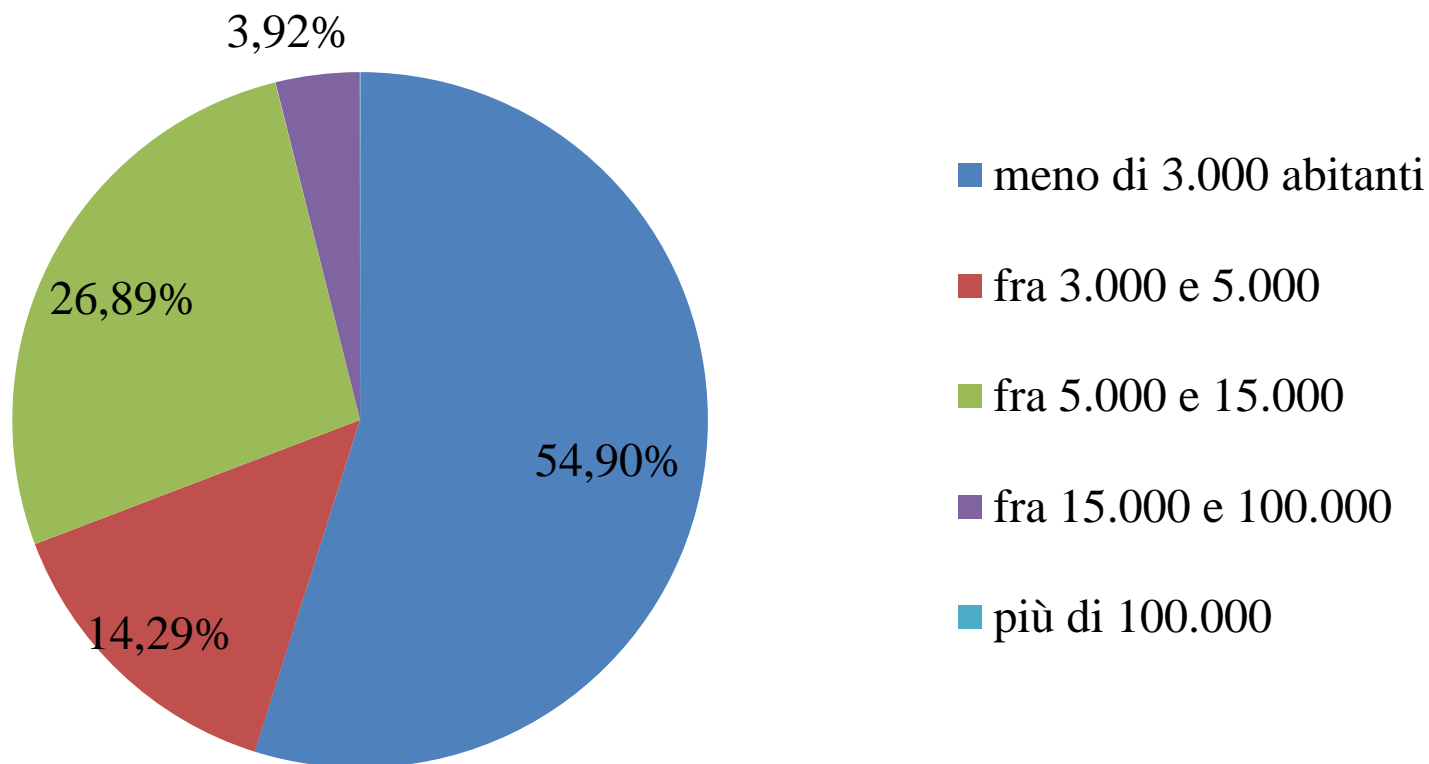
- **Il 6,59% (469) dei Comuni** analizzati nel periodo 2010/2015 ha aumentato la spesa corrente fra il 5% e il 10% **con questa distribuzione per abitanti**





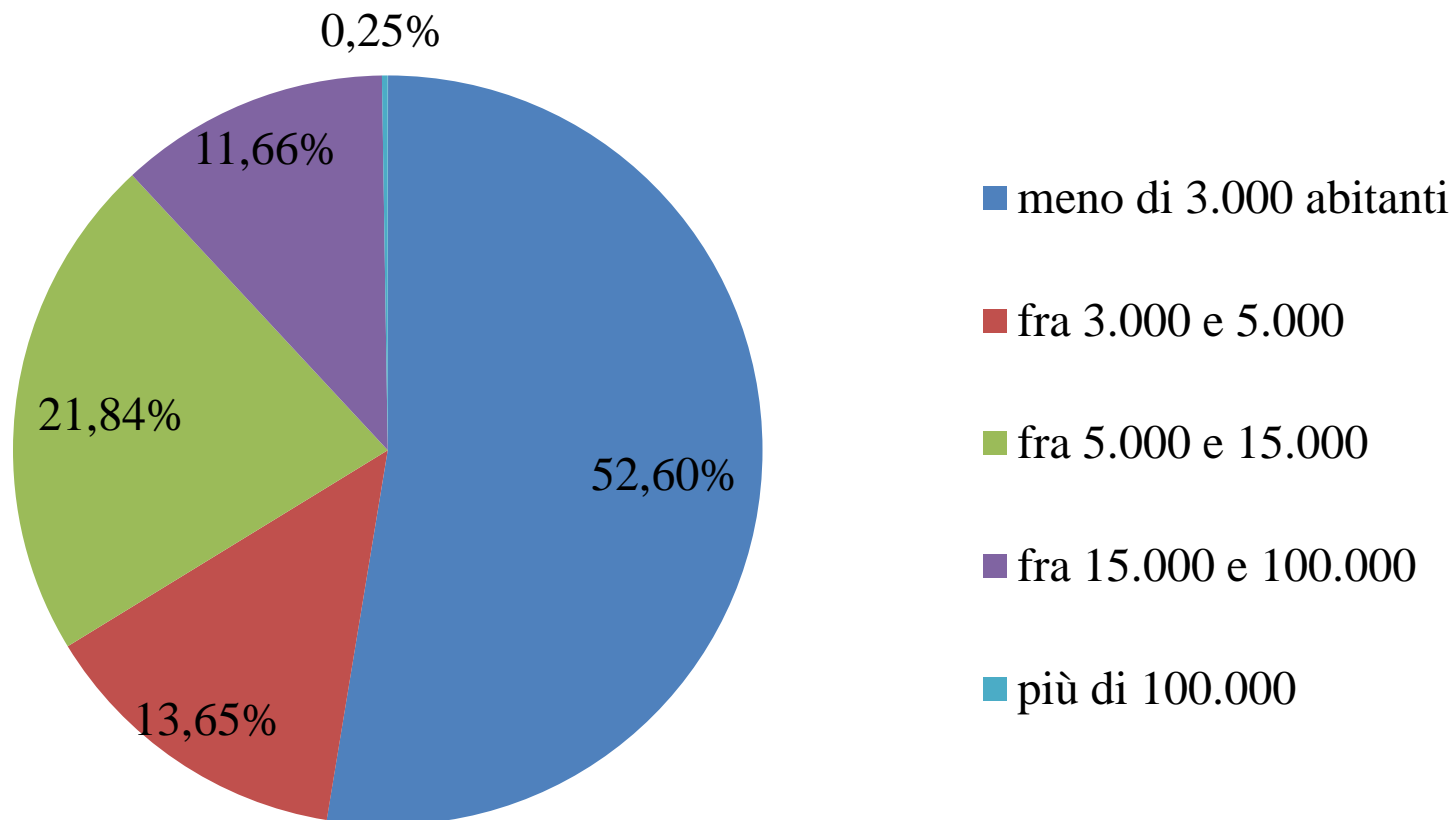
## Chi ha aumentato la spesa poco (tra il 2,5% e il 5%)

- **Il 5,01% (357) dei Comuni** analizzati nel periodo 2010/2015 ha aumentato la spesa corrente fra il 2,5% e il 5% **con questa distribuzione per abitanti**



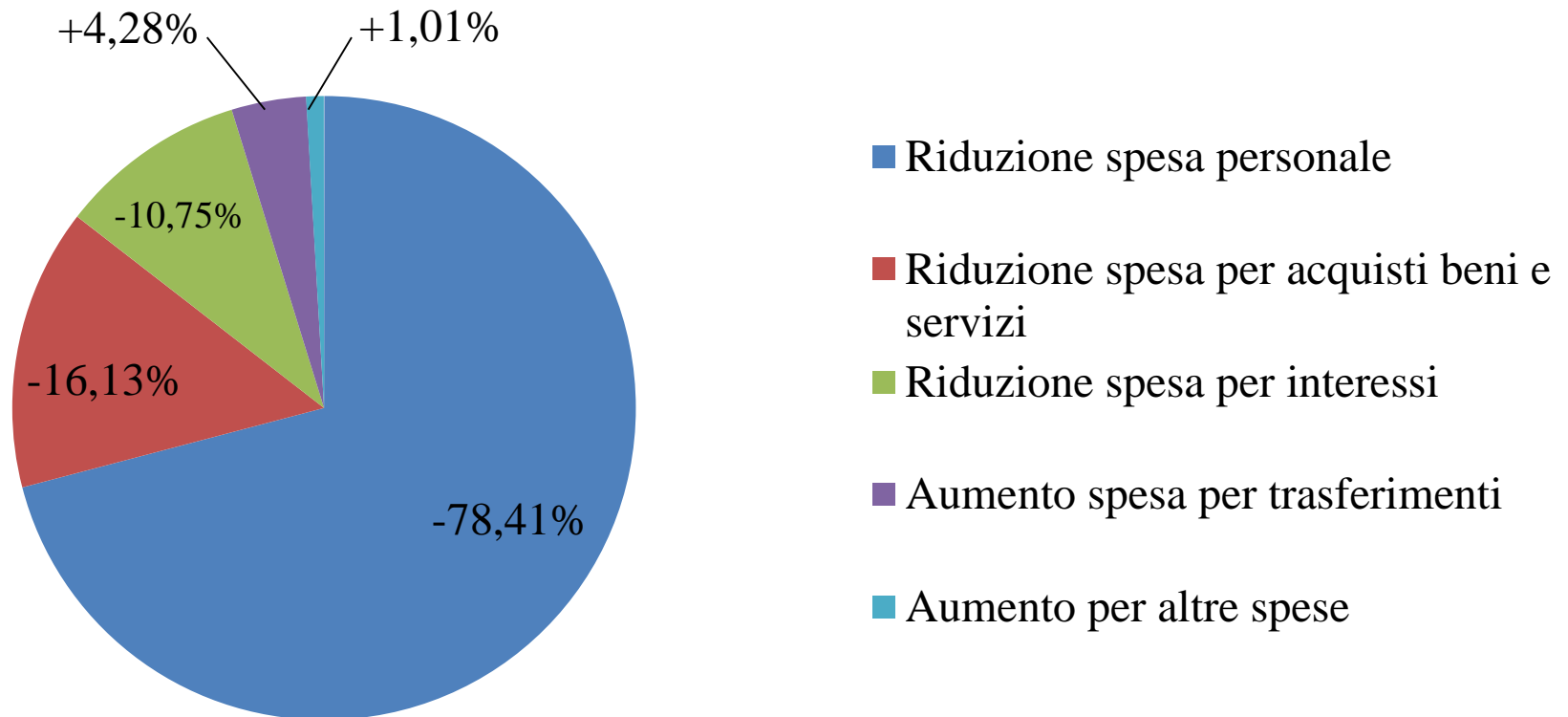
## Chi ha aumentato la spesa *molto poco* (meno del 2,5%)

- **Il 5,66% (403) dei Comuni** analizzati nel periodo 2010/2015 ha aumentato la spesa corrente meno del 2,5% **con questa distribuzione per abitanti**



# L'aggiustamento della spesa corrente

- Il **28,24%** dell'aggiustamento fiscale è stato realizzato comprimendo la spesa corrente, la cui **composizione** è riportata nel grafico, **per un totale di 2,381 miliardi (-6,02%)** di minori spese.



## La composizione degli aggiustamenti (in milioni)

ANNO	Personale	Acquisti	Trasferimenti	Interessi	Altro
2010	14.303	16.522	4.519	1.824	2.416
2011	14.000	16.245	4.321	1.857	2.367
2012	13.498	16.480	4.403	1.782	2.413
2013	13.150	16.516	5.102	1.639	2.656
2014	12.802	16.159	4.710	1.593	2.490
2015	12.436	16.138	4.621	1.568	2.440
Riduzione assoluta	-1.867	-384	+102	-256	+24
Riduzione %	-13,05%	-2,32%	+2,2%	-14,04%	+0,99%
<b>Quota parte sul tot. della riduzione lorda</b>	<b>-78,41%</b>	<b>-16,13%</b>	<b>+4,28%</b>	<b>-10,75%</b>	<b>+1,01%</b>

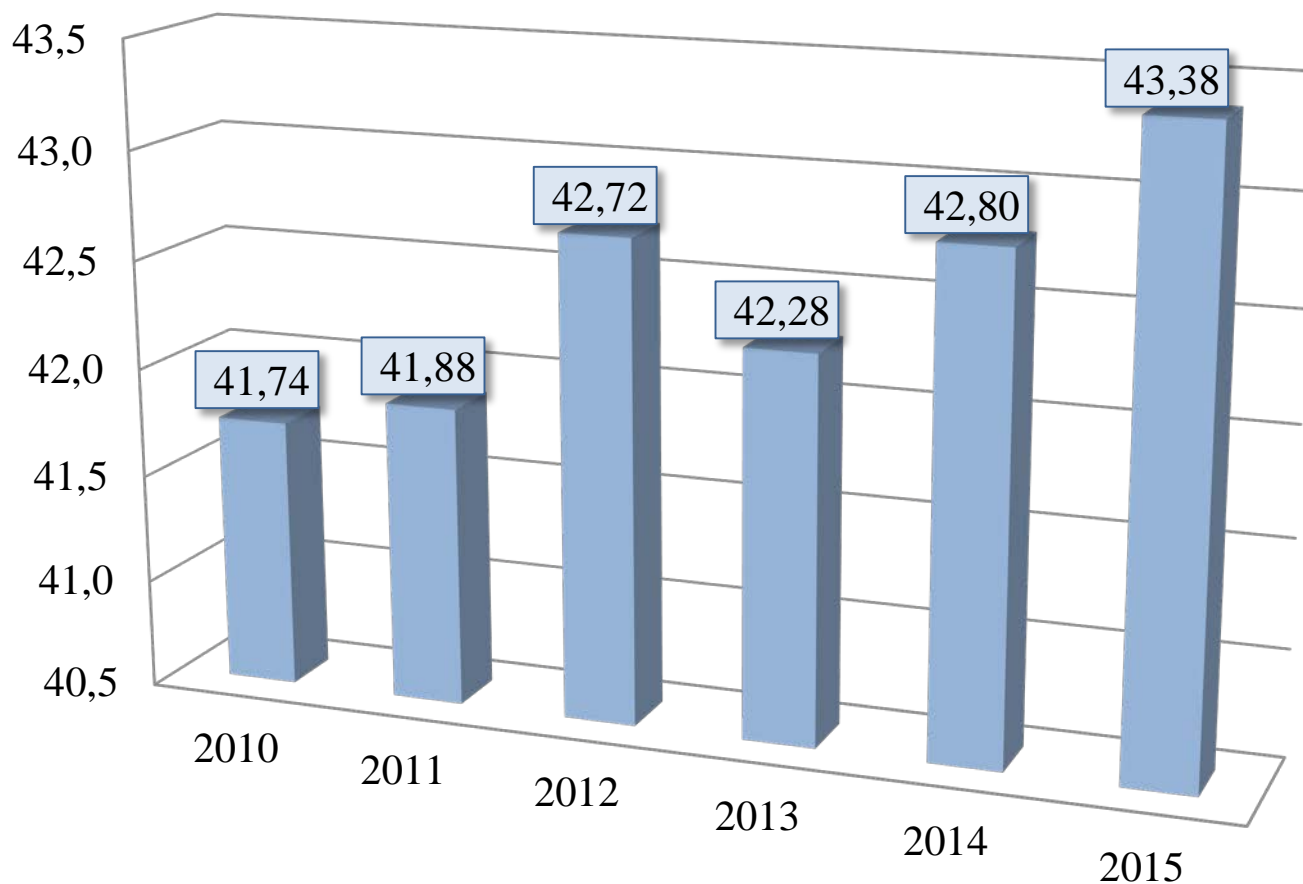
Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

## *Valutazione dell'aggiustamento*

- **89,16%** della riduzione è dovuto ad elementi esogeni alla spesa corrente (riduzione del personale a seguito del blocco del turn over, e riduzione di interessi passivi a seguito del QE o riduzione indebitamento).
- Aumenta la spesa in trasferimenti.
- Solamente **il 16,13%** della riduzione deriva da minori spese per l'acquisto di beni e servizi.
- **L'incidenza** della spesa per acquisti di beni e servizi sul totale della spesa corrente è **infatti aumentata dal 41,7%** del 2010 **al 43,38%** del 2015 per via della flessione meno marcata della prima rispetto alla seconda.

# Incidenza % della spesa per acquisti sul totale della spesa corrente dei Comuni

(incidenza percentuale al netto di TPL e SR, in milioni)



Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

# La correzione può essere stata fatta riducendo il rimborso prestiti?

- No.

anno	rimborso prestiti “lordo”	rimborso prestiti netto di anticipazioni cassa e liquidità fondo rotazione
2010	6.107	<b>2.883</b>
2011	7.055	3.113
2012	7.470	3.396
2013	10.518	3.563
2014	10.851	4.047
2015	12.123	<b>2.964</b>

- ***1.2. La spesa in conto capitale***



# L'andamento del deflatore degli investimenti fissi lordi

- Per il periodo 2010-2015, il tasso cumulato del deflatore per gli investimenti fissi lordi è **pari al 5,6%**.

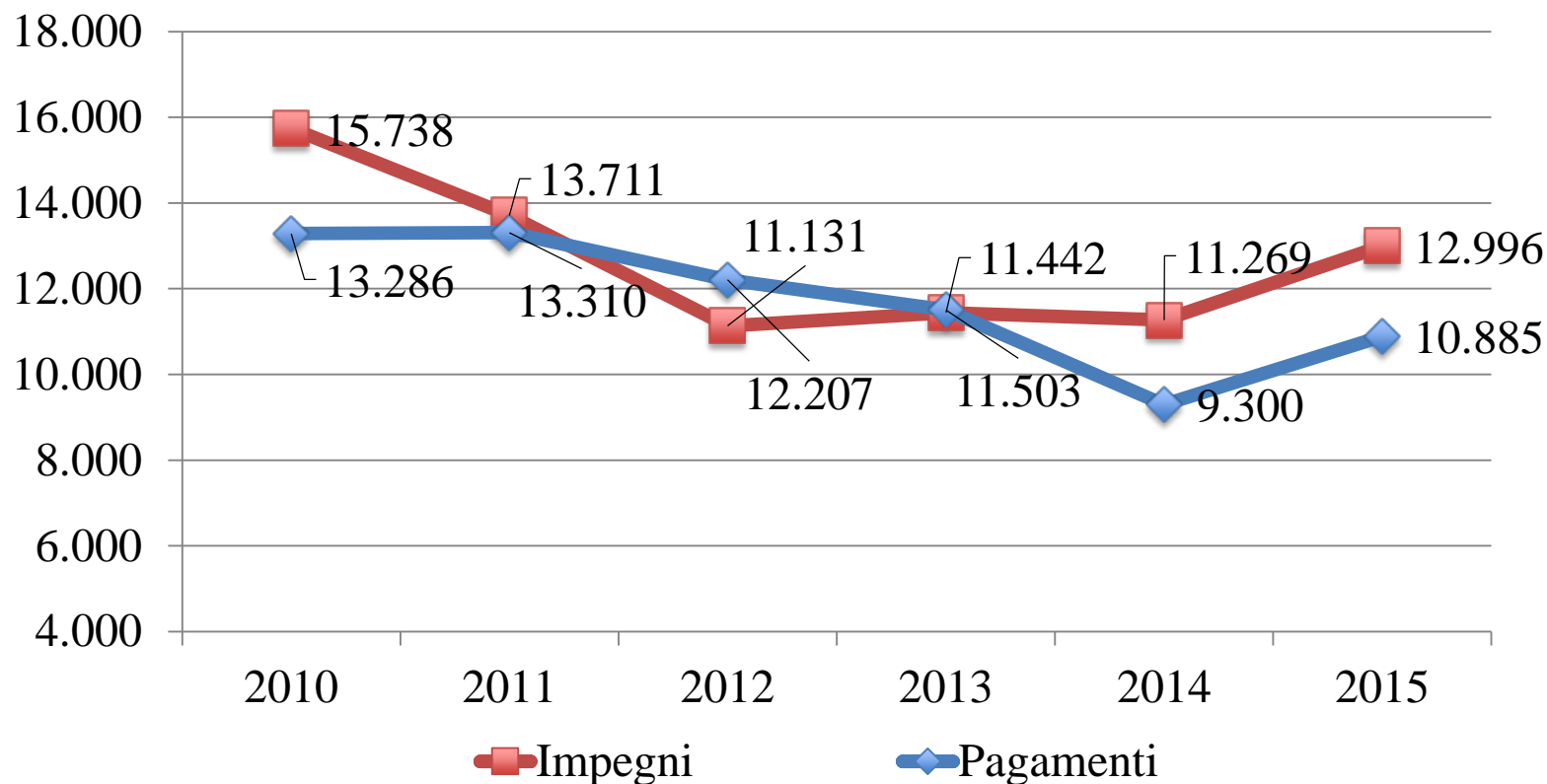
Anno	Var. %
2011	2,6%
2012	1,4%
2013	0,1%
2014	0,4%
2015	1%

*Fonte: Conto economico delle risorse e degli impieghi, deflatori - ISTAT, 2017.*

# Aggiustamenti spesa in conto capitale

- Dal 2010 al 2015 **gli impegni di spesa nominale in c.c. hanno subito una riduzione del 17,42%, pari a 2,742 miliardi**. Gli impegni reali invece sono diminuiti di 3,6 miliardi di euro, per una riduzione del 21,80%.

(Spesa in c.c. in milioni)



Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

# Il ruolo della diminuzione dei trasferimenti correnti

- **Il calo degli investimenti non è un effetto indiretto della riduzione dei trasferimenti statali di parte corrente**
- **Infatti il margine positivo nell'equilibrio di parte corrente del 2015 risulta in crescita rispetto al 2010**

Certificati di conto consuntivo	2010	2015
Comuni inadempienti	70	412
Comuni adempienti	8.024	7.630
<b>Di cui</b>		
Con margine positivo	4.584 (57%)	5.517 (72%)
<b>Importo margine positivo (mln)</b>	<b>1.349,163</b>	<b>2.684,078</b>

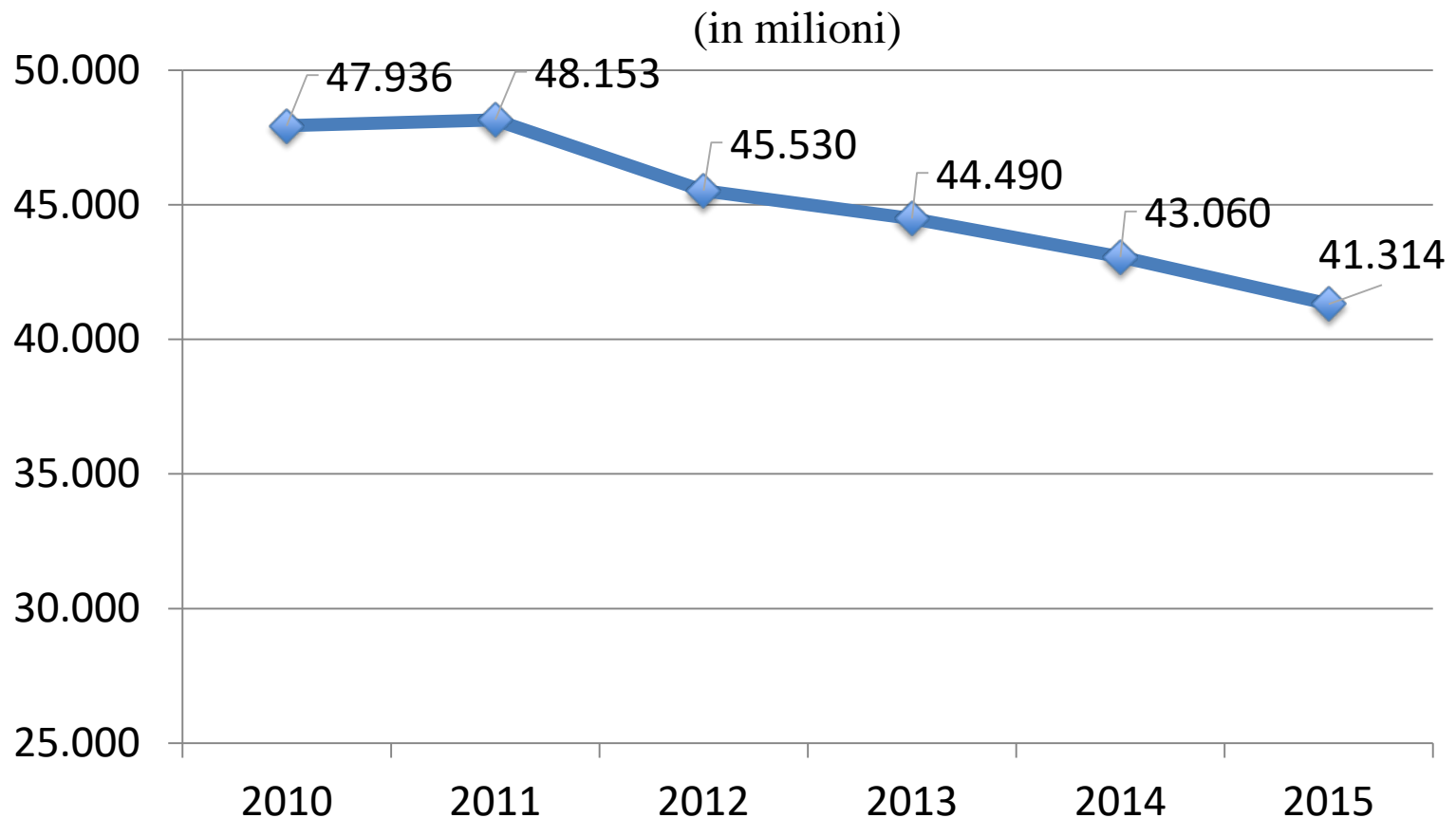
# Il ruolo del Patto di Stabilità Interno

- Nel periodo considerato **il saldo-obiettivo** del Patto di Stabilità interno è passato da + 0,475 miliardi nel 2010 a - **0,067 miliardi nel 2015**
- Questo ha comportato un miglioramento pari al **114%**

- ***1.3. Lo stock di debito***

# Stock di debito residuo

- Lo stock di debito registra **una diminuzione nominale di 6,621 miliardi pari al 13,81%**.



Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

## **2. Province**

# Gli enti analizzati

- 93 Province delle regioni a statuto ordinario, di cui 9 Città Metropolitane, analizzate per:

*2.1. Spesa corrente*

*2.2. Spesa in conto capitale*

*2.3. Stock di debito*

*2.4. Distinzione tra province e città metropolitane (per il solo 2015)*



- ***2.1. La spesa corrente***

# Riduzione di trasferimenti correnti

- Dal 2010 al 2015 i trasferimenti correnti dallo Stato alle Province RSO + Sicilia e Sardegna sono stati ridotti di **3,798 miliardi di euro**.

Provvedimento	Riduzione cumulata al 2015 (mln)
Art. 61, c.11, DL 112/2008	50
Art. 9, DL 16/2014	7
Art. 14, c.2, DL 78/2010	500
Art. 28, c. 8 e 10. DL 201/2011	415
Art. 16, c.7, DL 95/2012	1.250
Art.47, c.2, DL 66/2014	516,7
Art. 1, c. 418, L. 190/2014	1.000
Art. 1, c, 150-bis, l. 56/2014	60
<b>Totale</b>	<b>3.798,7</b>

# Quale aggregato di spesa corrente considerare?

- Gli impegni di spesa assunti per i versamenti in favore dello Stato a titolo di contributo alla finanza pubblica **costituiscono spese dovute per le Province e sono quindi stati depurati dalla spesa corrente complessiva.**
- In questo modo è possibile analizzare **l'andamento della sola spesa discrezionale** delle Province.
- Di queste, nove sono andate a costituire il primo gruppo di Città metropolitane, istituite a decorrere dal 1° gennaio 2015.

# La dinamica della spesa corrente

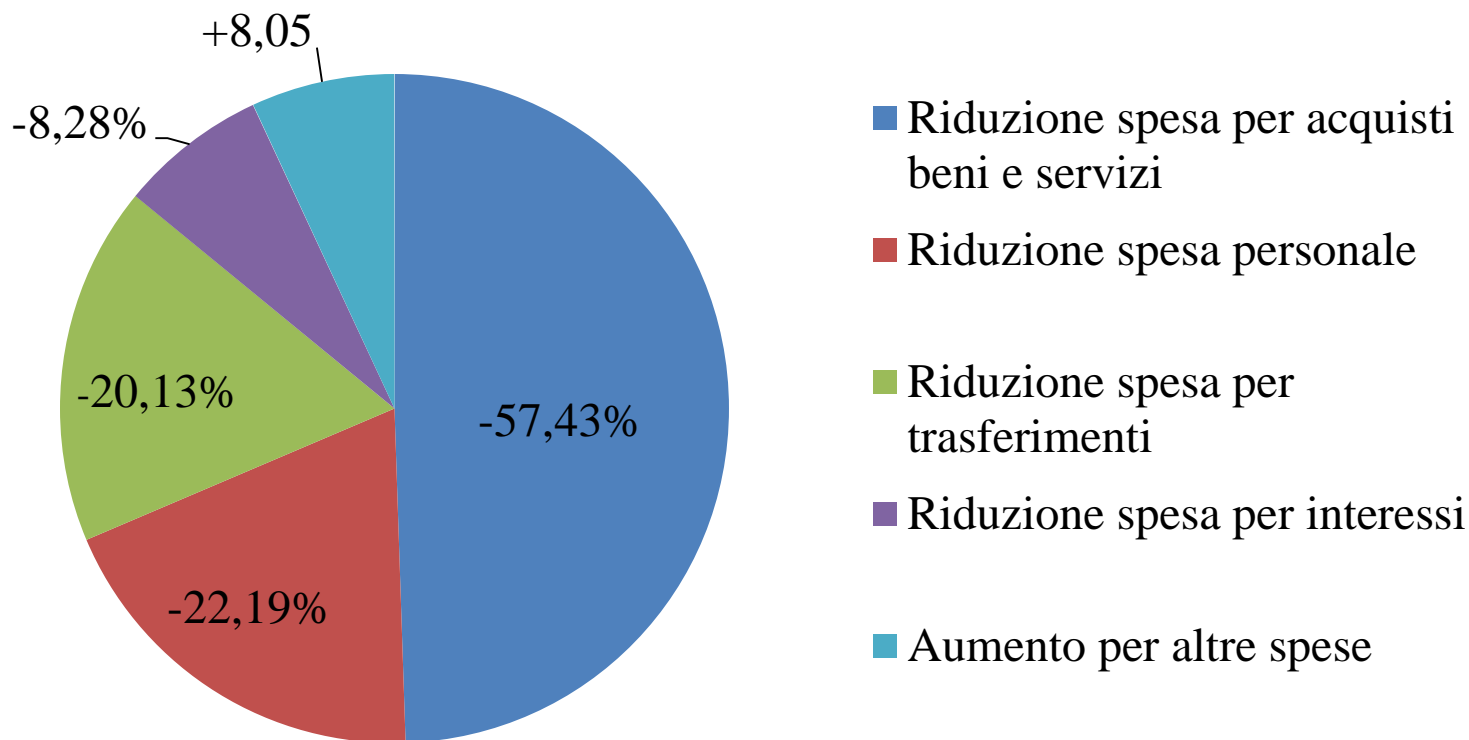
<b>anno</b>	<b>uscite correnti (netto versamenti stato)</b>
2010	8.093
2011	7.573
2012	7.099
2013	6.490
2014	5.885
2015	5.908
<b>riduzione assoluta</b>	<b>-2.185</b>
<b>% 2015-2010</b>	<b>-27%</b>

Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

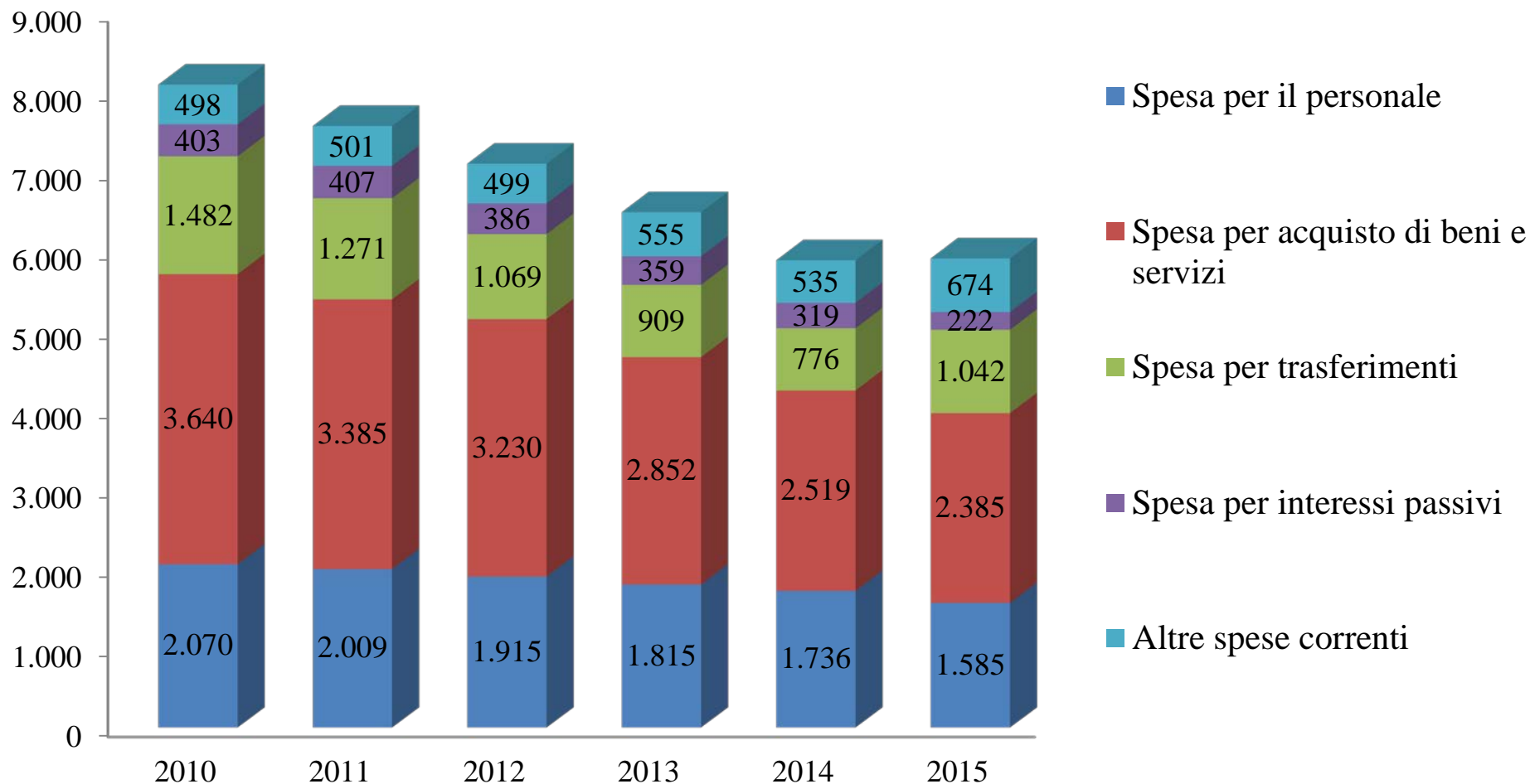
- Nel periodo considerato, la spesa corrente provinciale (al netto dei versamenti allo Stato) risulta quindi ridotta del 27% in termini nominali e in termini reali (se consideriamo il deflatore dei consumi PA)

# L'aggiustamento della spesa corrente

- Il **57,53%** dell'aggiustamento fiscale è stato realizzato comprimendo la spesa corrente
- La sua **composizione lorda** è riportata nel grafico, **per un totale di 2,185 miliardi (-27%)** di minore spesa corrente.



# La disaggregazione della correzione corrente delle Province nel 2010-15



Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

# Correzione disaggregata

Anno	Personale	Acquisti	Trasferimenti	Interessi	Altro
2010	2.070	3.640	1.482	403	498
2011	2.009	3.385	1.271	407	501
2012	1.915	3.230	1.069	386	499
2013	1.815	2.852	909	359	555
2014	1.736	2.519	776	319	535
2015	1.585	2.385	1.042	222	674
<b>Riduzione assoluta</b>	<b>-485</b>	<b>-1.255</b>	<b>-440</b>	<b>-181</b>	<b>+176</b>
Var. %	-23,42%	-34,48%	-29,69%	-44,91%	+35,34%
<b>Quota parte sul tot. della riduzione lorda</b>	<b>-22,19%</b>	<b>-57,43%</b>	<b>-20,13%</b>	<b>-8,28%</b>	<b>+8,05%</b>

Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.



# *Valutazione dell'aggiustamento*

- Al contrario di quello che abbiamo visto per i comuni, qui siamo in presenza di massicce riduzioni delle componenti di spesa «discrezionale», proprie di una vera attività di revisione della spesa.
- Acquisti di beni e servizi e trasferimenti si riducono quasi del – rispettivamente – 35% e 30%.

# La correzione può anche essere stata fatta riducendo il rimborso prestiti?

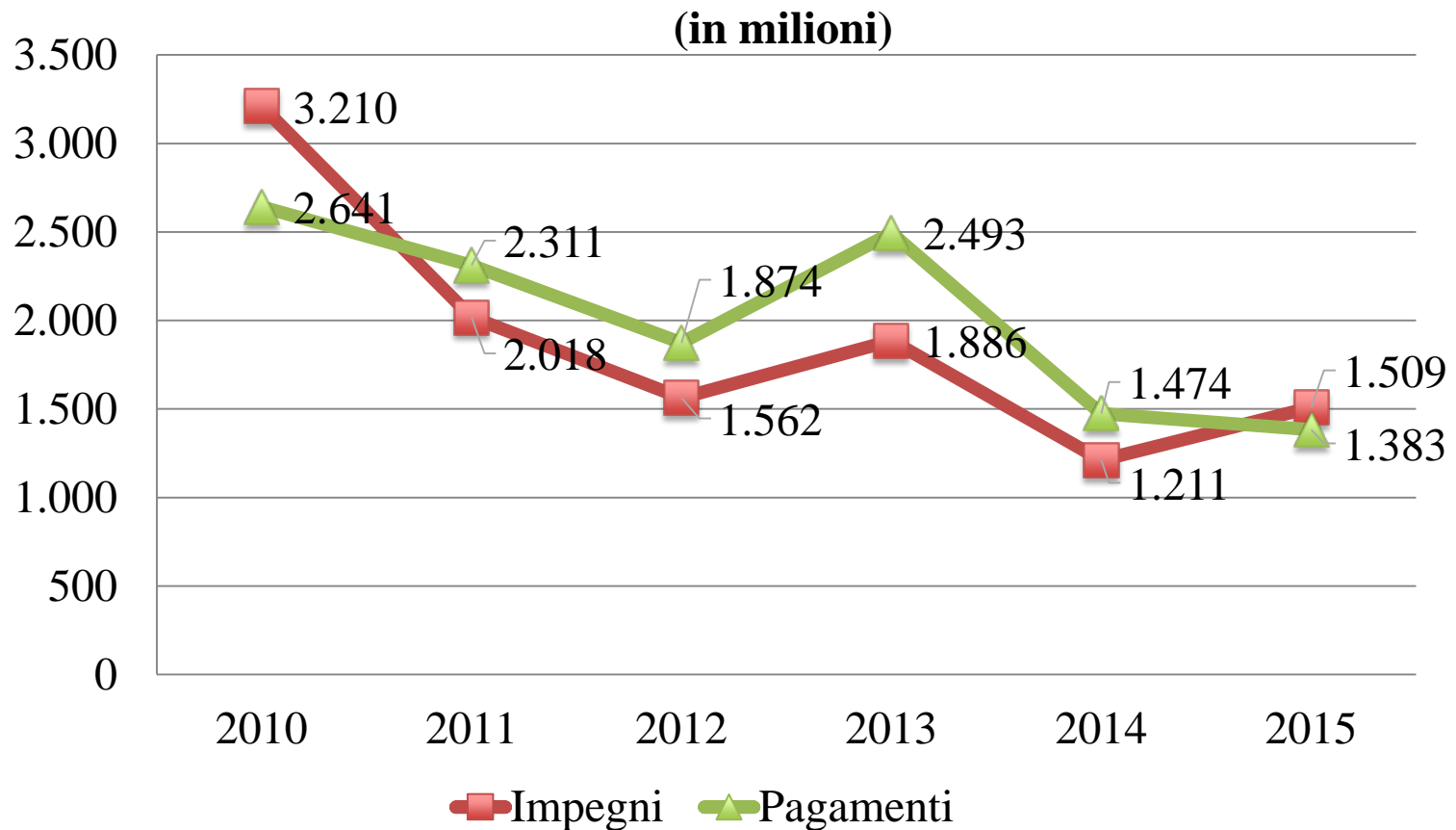
- Per ulteriori 254 milioni, sì.

anno	Rimborso prestiti “lordo”	Rimborso prestiti “netto”
2010	607	586
2011	670	607
2012	939	842
2013	973	686,76
2014	1.011	634,65
2015	717	332,39

- ***2.2. La spesa in conto capitale***

# La dinamica della spesa in conto capitale

- Dal 2010 al 2015 gli impegni in c.c. delle Province hanno subito una riduzione del **52,99%** passando da 3,2 a 1,5 miliardi nel 2015. La riduzione reale risulta del 55,48%, pari a 1,88 miliardi.

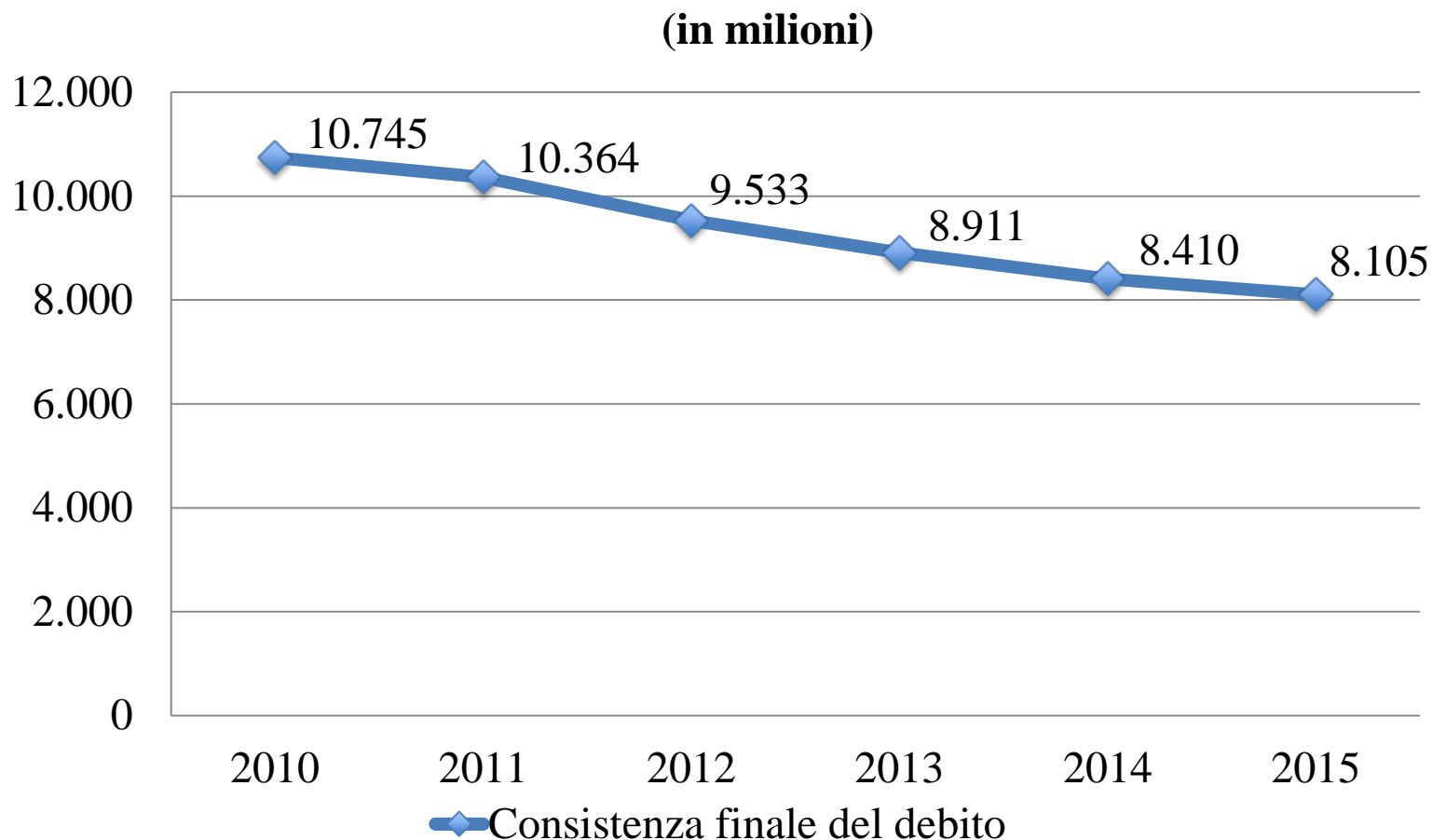


Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

- ***2.3. Lo stock di debito***

# Variazioni dello stock di debito

- Lo stock di debito delle Province scende da 10,745 miliardi (2010) a 8,105 miliardi (2015), registrando una diminuzione di 2,640 miliardi pari al 24,57%.

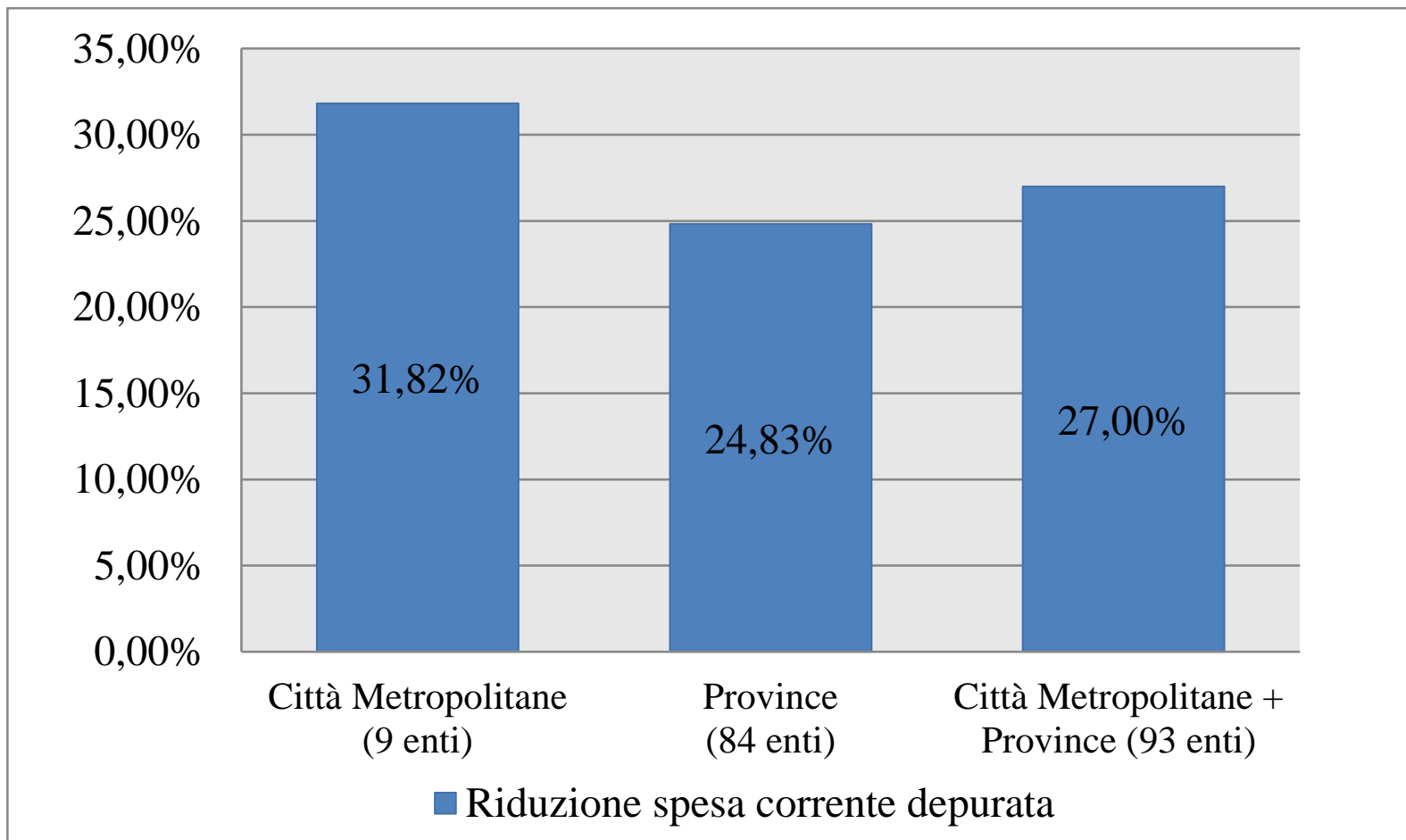


Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

- ***2.4. Distinzione tra province e città metropolitane (per il solo 2015)***

# Province e Città Metropolitane: spesa corrente

- la flessione della spesa corrente depurata metropolitana è **maggiore di 7 punti percentuali rispetto a quella delle province.**

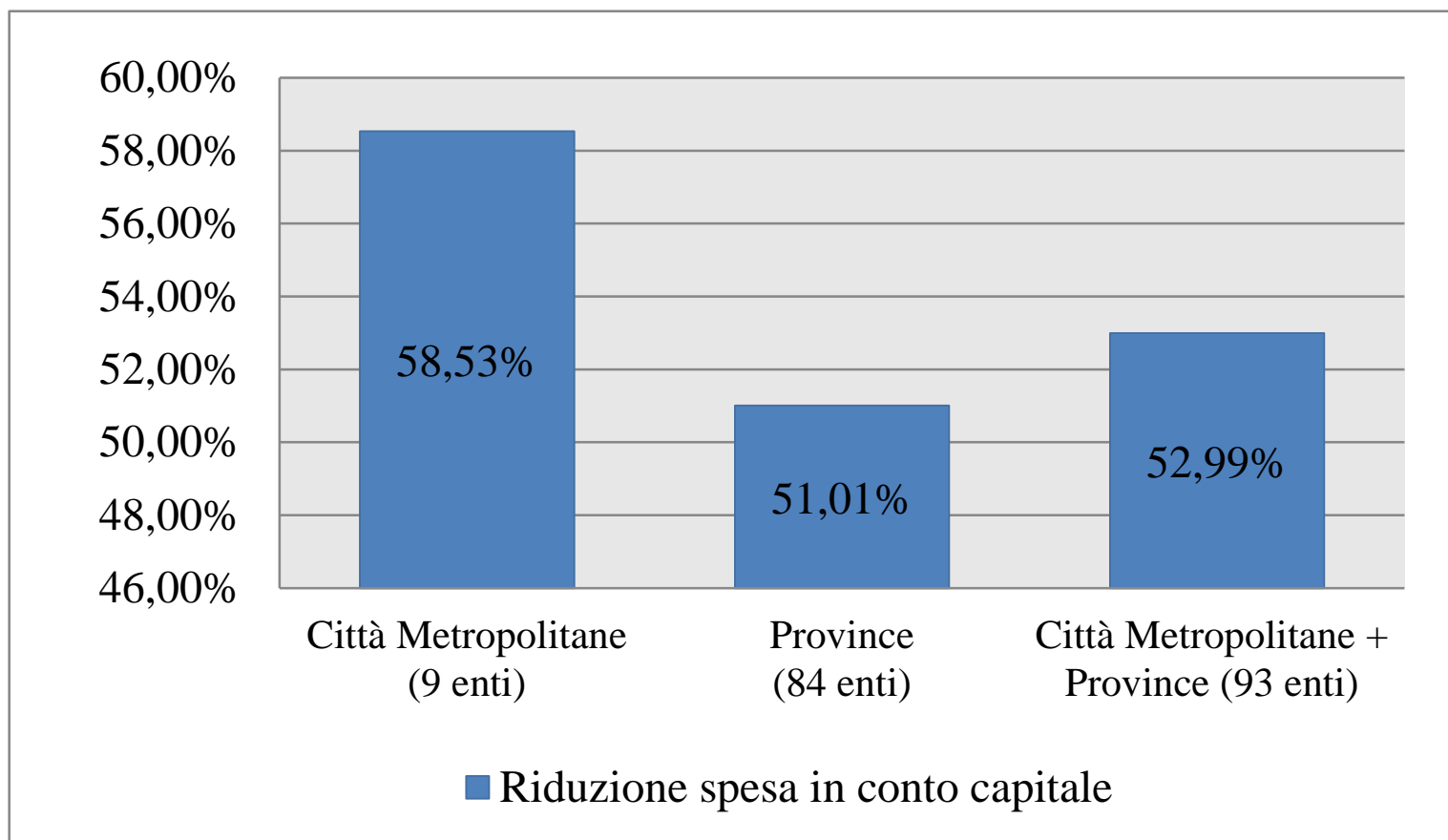


Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.



# Province e Città Metropolitane: spesa in c. capitale

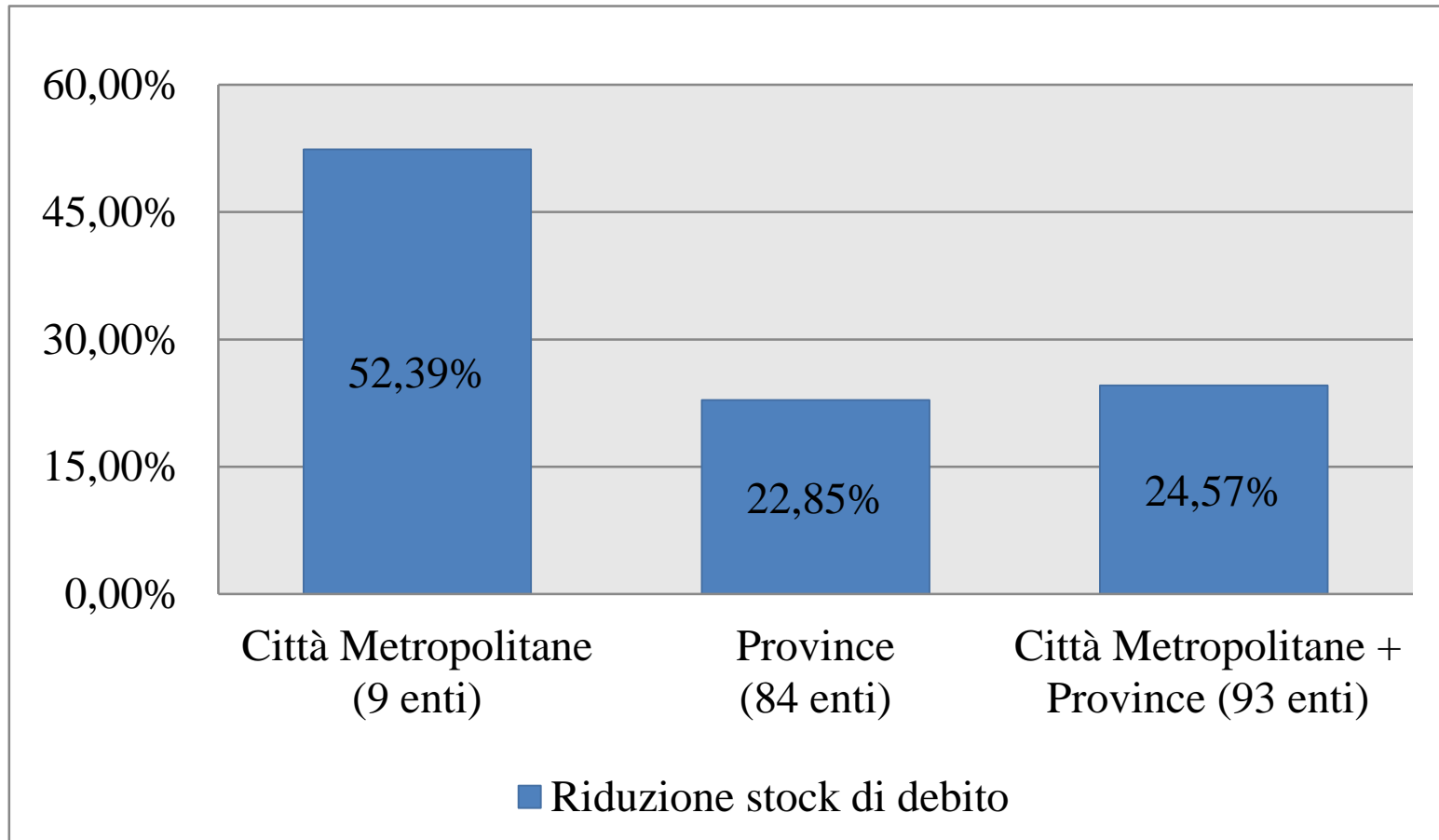
- la flessione della spesa nominale in conto capitale delle Città Metropolitane è **maggiore di 7,5 punti percentuali rispetto a quella delle province** mentre la riduzione reale è maggiore di 7,1 punti percentuali.



Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

# Province e Città Metropolitane: stock di debito

- la flessione dello stock di debito metropolitano è **maggiore di 29,54 punti percentuali rispetto a quello provinciale**



- **3. Un confronto con lo Stato**

- ***3.1. La spesa corrente***

# Variazioni di spesa corrente nominale dello Stato (sono escluse amm. previdenziali e assistenziali)

(in milioni)

	2010	2015	%
Spesa corrente	419.298	439.476	+4,81% (+20.178)

*Fonte: ISTAT, Ottobre 2017. Conto Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Settore Istituzionale Stato.*

# Variazioni di spesa corrente dello Stato

(in milioni)

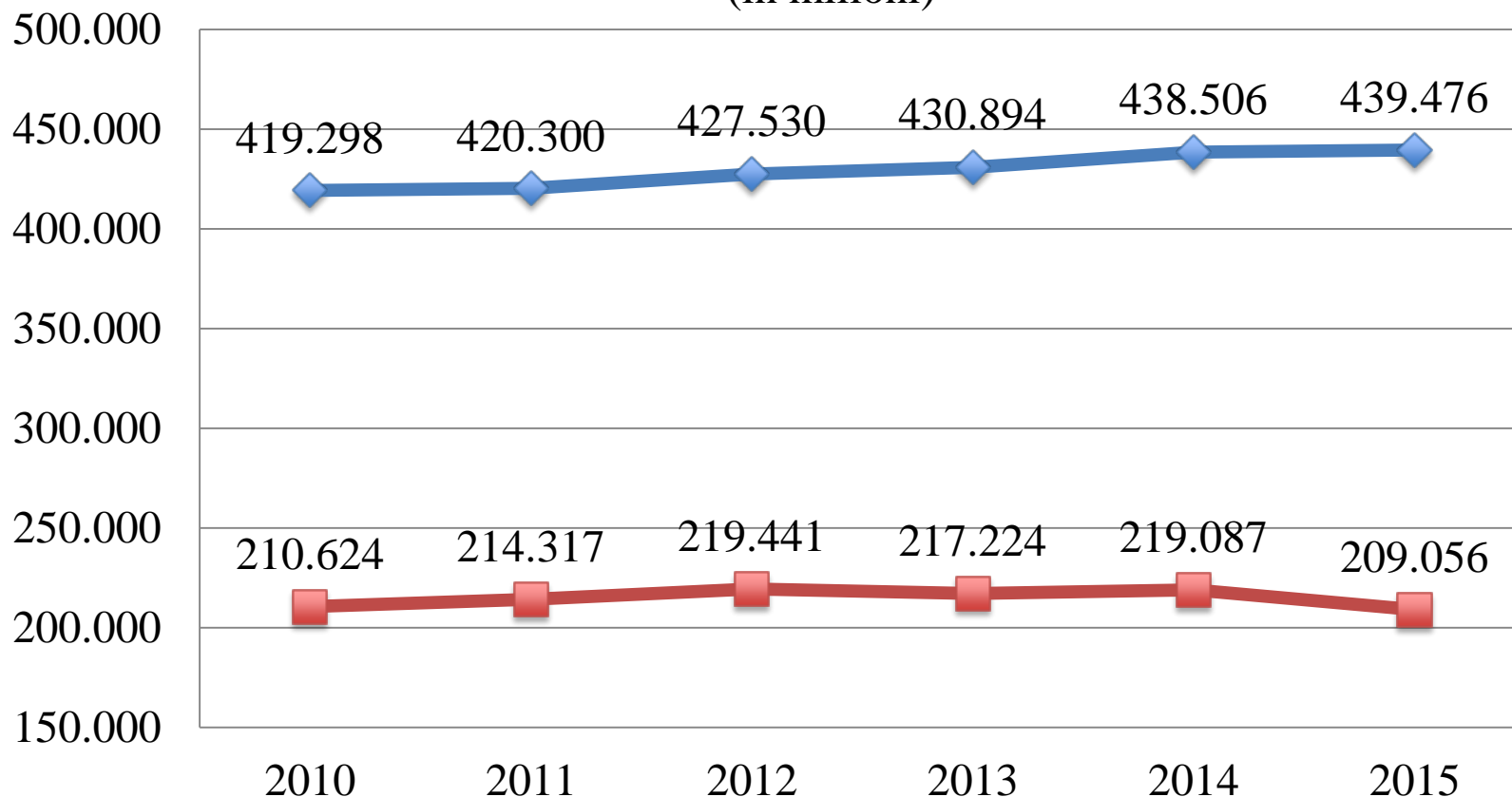
	2010	2015	Var. %
<b>Spesa corrente depurata da trasferimenti a PA e c.d. «bonus 80€» (solo nel 2015)</b>	210.624	209.056	-0,74% (-1.568)
<i>Di cui:</i>			
Personale	92.548	89.697	-3,08% (-2.851)
Acquisto di beni e servizi	18.018	18.411	2,18% (+393)
Interessi passivi	65.916	66.529	0,93% (+613)
Trasferimenti (netto bonus 80€)	13.648	11.284	-17,32% (-2.364)

Fonte: ISTAT, Ottobre 2017. Conto Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Settore Istituzionale Stato.

Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

# Dinamica della spesa corrente dello Stato dal 2010 al 2015

(in milioni)



◆ Spesa corrente ■ Spesa corrente depurata da trasferimenti e c.d. "bonus 80 euro"

- ***3.2. Spesa in conto capitale***



# Variazioni di spesa in conto capitale dello Stato

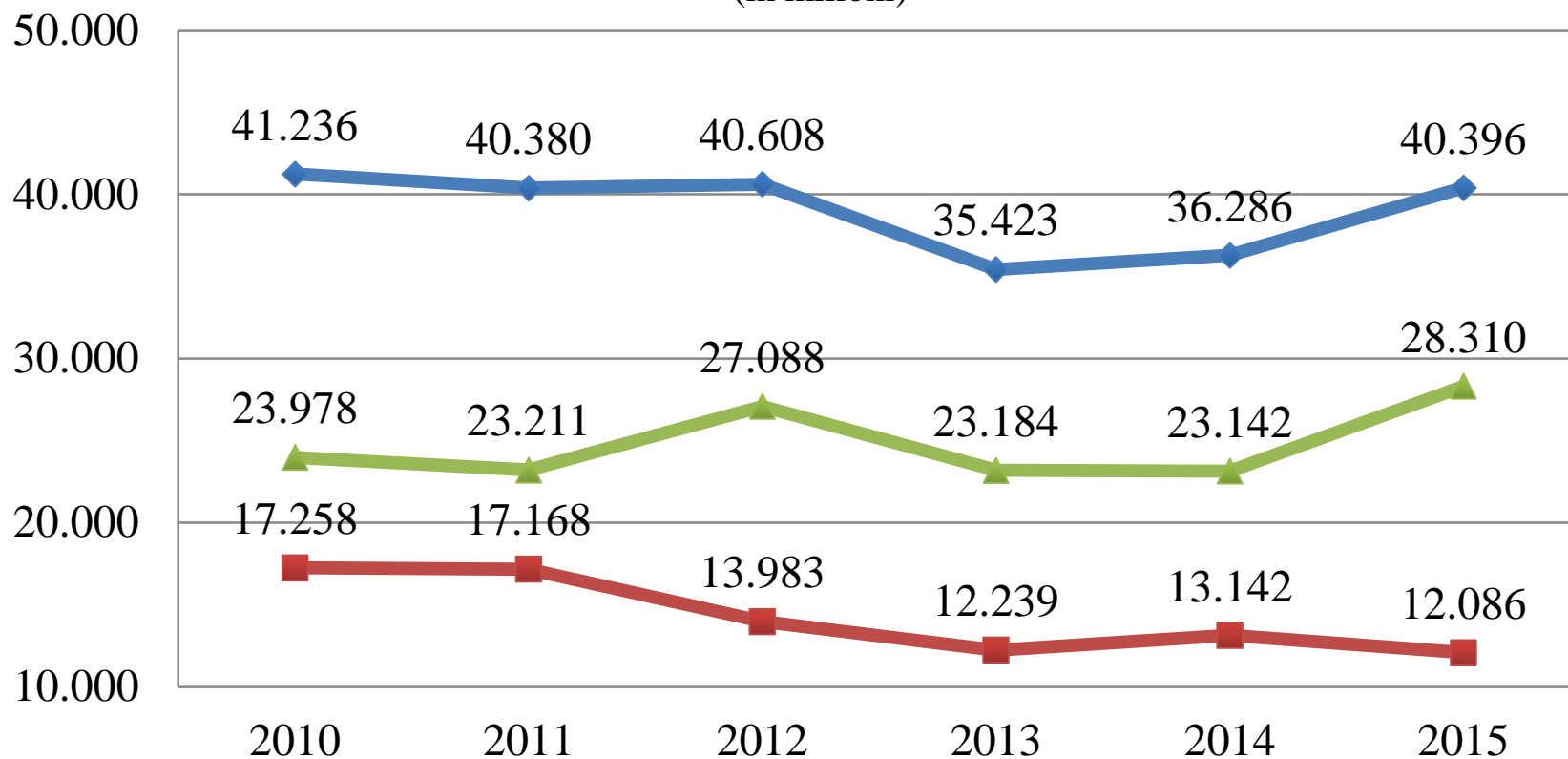
(in milioni)

	2010	2015	% nominale	% reale
Spesa in conto capitale	41.236	40.396	-2,04% (-840)	-7,23% (-3.149)
<i>Di cui:</i>				
Investimenti fissi lordi e variazioni delle scorte	17.258	12.086	-29,97% (-5.172)	-33,68% (-6.138)
Contributi in c/c + altri trasferimenti	23.978	28.310	18,07% (4.332)	11,80% (2.989)

Fonte: ISTAT, 2016. Conto Economico Consolidato dello Stato secondo il regolamento UE n.549/2013.

# Dinamica della spesa **nominale** dello Stato in c.c. dal 2010 al 2015

(in milioni)

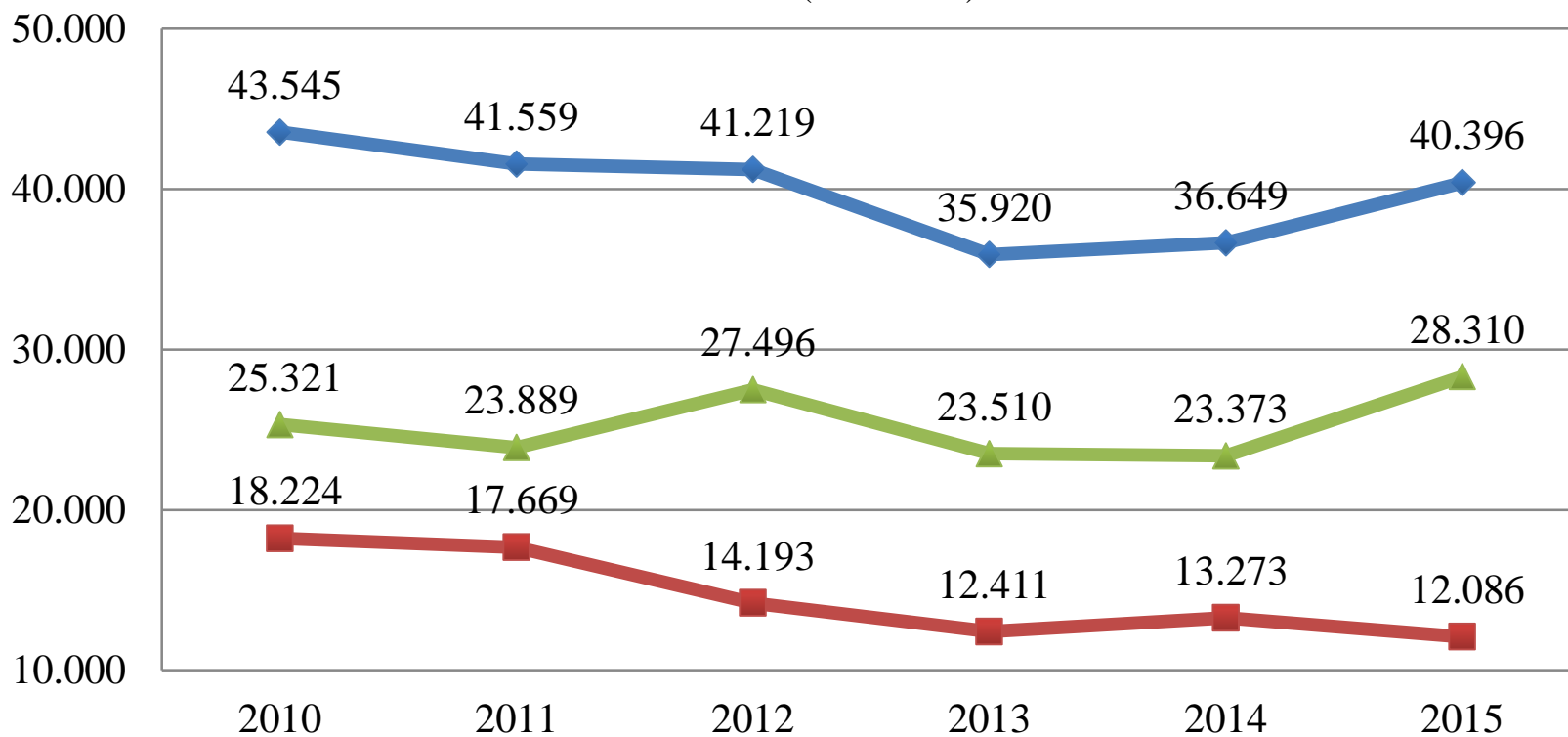


- ◆ Spesa in conto capitale
- Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte
- ▲ Contributi agli investimenti + altri trasferimenti in c/c

Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

# Dinamica della spesa **reale** dello Stato in c.c. dal 2010 al 2015

(in milioni)



- ◆ Spesa in conto capitale
- Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte
- ▲ Contributi agli investimenti + altri trasferimenti in c/c

Dati invece di impressioni. L'aggiustamento fiscale degli enti locali nel periodo 2010-2015.

- **4. CONSIDERAZIONI  
CONCLUSIVE**

- Nel periodo 2010-2015 lo Stato ha ridotto i trasferimenti correnti agli enti locali per un ammontare complessivo di 12,23 miliardi, **pari allo 0,78% del Pil 2010** e **pari alla metà della riduzione nominale assoluta dell'indebitamento netto** in quel periodo.

Livello di governo	riduzione
COMUNI	8.431,4
PROVINCE	3.798,7
<b><u>TOTALE</u></b>	<b><u>12.230,1</u></b>

- La reazione a questo shock è stata variegata.
- Comuni e province hanno reagito *anche o soprattutto* riducendo la loro spesa corrente.
- I comuni *anche* (per il 28,24%)
- Le province *soprattutto* (per il 57,53%, o 64,20% se includiamo il rimborso prestiti).

- Un dato incontrovertibile è la sofferenza degli investimenti pubblici locali.
- Estremamente marcate sono infatti nel comparto degli enti locali **le riduzioni di spesa in conto capitale** (-17.24% comuni, -53% province) e **il calo dello stock di debito residuo** (-13.81% comuni e -24.57% province).
- Lo Stato ha retto meglio l'urto, riducendo sostanzialmente gli investimenti fissi lordi (-30%) ma aumentando i contributi e trasferimenti in conto capitale (+18%)

- Le province hanno operato una marcatissima opera di *spending review* propriamente detta: più di tre quarti della correzione di spesa viene da lì. (acquisti - 35%, trasferimenti - 40%).
- I comuni hanno agito meno in quel senso (11,8% della correzione viene da *spending*; il rimanente viene da blocco turn over e interessi passivi). Il comparto comunale comunque mostra una forte eterogeneità in merito a quantità e qualità dell'aggiustamento.
- Nello stesso periodo di tempo, la spesa corrente statale (opportunamente considerata) risulta in leggera diminuzione (-0.74%).



- Un quadro riassuntivo del 2010/2015

Tipologia spesa	COMUNI	PROVINCE/CITTA' METROPOLITANE	STATO
SPESA CORRENTE	-6%	-27%	-0,74%
SPESA IN CONTO CAPITALE	-17,24%	-53%	-2%

# *Indicazioni di policy*

- Proseguire il cammino (intrapreso dal 2015 in poi) di forte sostegno agli investimenti.
- Necessità di sostenere gli equilibri di parte corrente del comparto provinciale (art.70, DDL Bilancio 2018-2020).
- Forse necessità di più appropriati meccanismi selettivi nel comparto comunale capaci di discernere meglio virtuosi e non-virtuosi, e adottare politiche conseguenti.