

Osservazioni ANCI in merito al lavoro svolto dalla COPAFF per la Conferenza permanente per il Coordinamento della finanza pubblica

Il documento predisposto dalla COPAFF analizza i principali provvedimenti di finanza pubblica adottati negli anni dal 2008 al 2013, con dettaglio dei sotto-settori della PA distinti tra Amministrazioni Centrali, Regioni, Province, Comuni, Enti sanitari Locali e altre Amministrazioni Locali in coerenza con il Conto economico ISTAT e le indicazioni del SEC95.

L'attribuzione degli effetti delle misure finanziarie 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: nel caso di misure sulla spesa gli effetti sono attribuiti all'Ente che è titolare dell'erogazione mentre nel caso delle misure sulle entrate gli effetti sono attribuiti al soggetto presso il quale affluiscono le risorse dal settore privato. Non vengono considerati i trasferimenti tra comparti della Pubblica Amministrazione sia in entrata sia in uscita (conto consolidato).

Gli effetti dei provvedimenti finanziari sono stimati in coerenza con i documenti di previsione di finanza pubblica e per quanto riguarda il Patto di stabilità interno dei Comuni, pur essendo l'obiettivo espresso in termini di saldo, l'effetto è considerato ipotizzando una contrazione della spesa ed escludendo la possibilità di esercitare la leva fiscale.

La ripartizione degli effetti tra parte corrente e capitale segue il criterio della capienza delle poste di bilancio su cui vengono calate le misure ed il criterio del comportamento storico dei comparti per assorbire le manovre.

Il gruppo di lavoro ha prodotto per il report le seguenti elaborazioni:

- Effetti cumulati delle manovre 2008-2013 e stima effetti 2014-2016 (tabella 1 e Grafici 1 e 2 del report).
- Raffronto tra spesa primaria (consolidata) e manovre cumulate per sotto-settore (tabella 2 report) anni 2009-2012.
- Grafico andamento Spesa primaria anni 2009-2012 per sotto-settore (Grafici 3 e 4 report)
- Analisi effetti di ciascun provvedimento con impatto superiore ai 3/400 milioni di euro

I risultati con alcune prime valutazioni

Dai prospetti elaborati la manovra a carico del comparto dei Comuni nel periodo 2008-2013 è pari a -5,4 miliardi di euro.

L'anno 2013, sia per la presenza del DL 35/2013 sia per l'abolizione dell'IMU prima casa e conseguente erogazione di un trasferimento compensativo, rischia di rappresentare in modo eccessivamente severo, e non veritiero, il risultato del comparto.

A ridurre il contributo dei Comuni al risanamento dei saldi di finanza pubblica nel periodo considerato concorrono per 3,8 miliardi l'allentamento per il solo 2013 del Patto di Stabilità ex DL 35/2013 e per 4,2 miliardi l'abolizione dell'IMU prima casa. Si evidenzia inoltre che l'analisi non considera i c.d. tagli occulti, ovvero i tagli derivanti da errate stime nell'introduzione dell'IMU che nel 2013 sono valutabili in circa 1 miliardo di euro a carico dei Comuni.

Al riguardo si osservi il grafico 2 del report, che misura l'effetto delle manovre sulla spesa, dove è evidente che nel 2013 rispetto al 2012 la differenza tra Enti locali e Regioni è molto inasprita essenzialmente a causa del DL 35/2013, misura assolutamente estemporanea e limitata al 2013. Sempre in merito al grafico 2, si rileva che la rappresentazione in valori assoluti degli effetti delle manovre sulla spesa rischia di essere poco esaustiva, poiché non rapportata ad una grandezza che normalizzi la manovra alla dimensione dei rispettivi bilanci.

La tavola seguente, presente nel report, sintetizza le manovre nel periodo 2009/2012.

Spesa primaria PA (consolidata per i sottosettori; 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

La manovra individuata per i Comuni nel periodo 2009-2012 nel report è indicata in 8,4 miliardi di euro.

Rapportando la manovra cumulata 2009-2012 alla spesa primaria 2012 i Comuni presentano una percentuale del 14,3%, contro il 38,5% delle Regioni, il 27,8% delle Province, il 13,4% dello Stato, l'1,6% degli Enti di previdenza ed il 3,7% degli Enti sanitari Locali.

Una rappresentazione dei dati che aggrega Amministrazioni centrali ed Enti di previdenza (presente nel report) e Regioni e Sanità (non presente nel report) vede i primi realizzare una percentuale di manovra dell'5,4% e i secondi dell'11,6%. Si ritiene opportuno offrire anche questo tipo di aggregazione nella presentazione dei dati, vista l'importanza che il settore previdenziale e quello sanitario rivestono nella PA in termini di incidenza sulla spesa totale.

Sempre con riguardo ai risultati del report, i grafici 3 e 4 rappresentano la spesa primaria (spesa totale al netto di interessi e trasferimenti tra PA) per sotto-comparto nel periodo 2009-2012 ma non è chiara la ragione per la quale venga escluso l'anno 2008 dall'analisi.

Utilizzando l'anno base 2008, rispetto al 2009 si osserva come la spesa primaria dello Stato non si riduce di 11 punti bensì di circa 2,5 e gli Enti di previdenza crescono di oltre 12 punti rispetto ai 7 dell'anno base 2009. Passando alle amministrazioni locali le Regioni segnano con l'anno base 2008



un miglioramento di circa 10 punti rispetto ai 16 punti del 2009, gli Enti sanitari locali peggiorano di circa 2 punti invece di rimanere stabili e i Comuni riducono la spesa primaria di 5,3 punti e non di 7,8 come per l'anno base 2009.

Si riportano di seguito i dati di base utilizzati per i grafici che mostrano le differenze derivanti dall'utilizzo dell'anno base 2009 rispetto all'anno base 2008.

anno base 2009=100 presentato nel report COPAFF (dati ISTAT)

	2009	2010	2011	2012
Spesa primaria PA	100.0	99.2	98.7	98.3
Spesa primaria AC	100.0	94.1	91.7	89.9
<i>Spesa primaria Stato</i>	100.0	93.6	90.5	89.3
Spesa primaria EP	100.0	102.7	104.8	107.1
Spesa primaria AC + EP	100.0	99.3	99.6	100.3
Spesa primaria AL	100.0	99.0	96.8	94.4
<i>Spesa primaria Regioni</i>	100.0	92.5	88.4	83.9
<i>Spesa primaria Province</i>	100.0	96.9	91.1	86.3
<i>Spesa primaria Comuni</i>	100.0	98.0	96.1	92.2
<i>Spesa primaria ESL</i>	100.0	101.9	100.8	100.0

anno base 2008=100 non presente nel report ed elaborato da IFEL (dati ISTAT)

	2008	2009	2010	2011	2012
Spesa primaria PA	100	104.9	104.1	103.6	103.1
Spesa primaria AC	100	108.2	101.8	99.2	97.2
<i>Spesa primaria Stato</i>	100	109.2	102.3	98.9	97.5
Spesa primaria EP	100	104.9	107.7	109.9	112.3
Spesa primaria AC + EP	100	106.2	105.4	105.8	106.4
Spesa primaria AL	100	102.6	101.6	99.4	96.8
<i>Spesa primaria Regioni</i>	100	107.2	99.2	94.8	90.0
<i>Spesa primaria Province</i>	100	100.5	97.4	91.5	86.7
<i>Spesa primaria Comuni</i>	100	102.7	100.7	98.7	94.7
<i>Spesa primaria ESL</i>	100	101.9	103.9	102.8	101.9

In merito all'opportunità di rappresentare i dati della spesa primaria con anno base differente, si riporta di seguito il grafico incluso nel rapporto con anno base 2009 e quello elaborato, sulla stessa fonte informativa, su anno base 2008 (elaborazione non presente nel rapporto). Sempre utilizzando la stessa fonte informativa si è provato a rappresentare l'andamento della spesa primaria fissando l'anno base nel 2008 e aggregando le Amministrazioni Centrali con gli Enti di Previdenza e le Regioni con la Sanità. I risultati che emergono appaiono sensibilmente differenti rispetto a quelli che derivano dall'utilizzo dell'anno base 2009.



Figura 1 –Figura presente nel report COPAFF

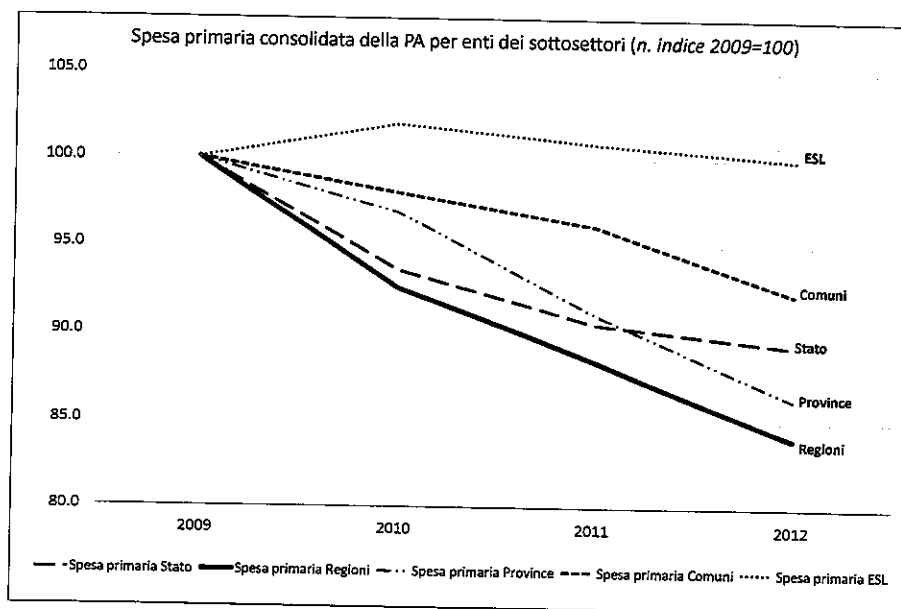


Figura 2 –Figura elaborata da IFEL su dati COPAFF (ISTAT) fissando anno base 2008=100

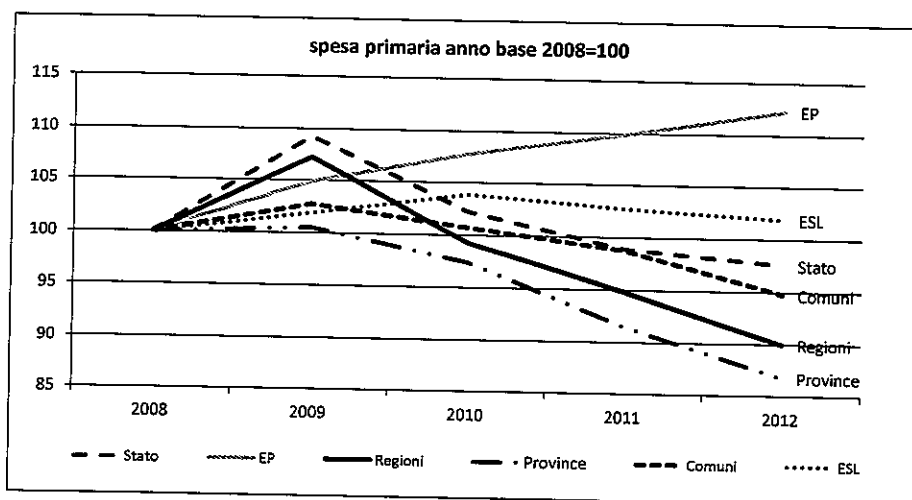
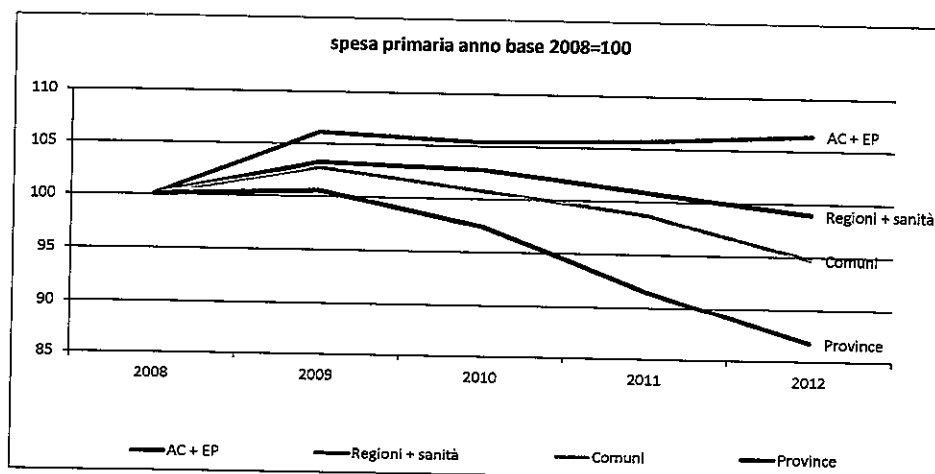


Figura 3 – figura elaborata da IFEL su dati COPAFF (ISTAT) fissando anno base 2008=100 e aggregando Amministrazioni Centrali con Enti di previdenza e Regioni con Sanità



Considerazioni sulla metodologia

Si riporta di seguito una analisi per punti con alcune considerazioni sulla metodologia applicata

1. L'analisi non è realizzata con perimetro costante delle risorse. Ad esempio l'abolizione dell'IMU prima casa disposta dal DL 102/2013 e dal DL 133/2013 si traduce in un concorso negativo all'indebitamento netto da parte dei Comuni per 4,2 miliardi di euro, mentre dal 2014 i Comuni eserciteranno la leva TASI anche sulla prima casa e non consolideranno il beneficio del trasferimento compensativo.
2. Stesso problema si ha con le misure estemporanee di allentamento del Patto di Stabilità, come il DL 35/2013 che incide negativamente sull'indebitamento netto dei Comuni per 3,8 miliardi di euro per il solo 2013 (ultimo anno dell'analisi), mentre dal 2014 la manovra torna ad insistere integralmente sul comparto (al netto degli sgravi sugli investimenti disposti dalla Legge di Stabilità 2014).
3. Nel report non è considerata quale parte della manovra di un livello di governo si scarica su un altro livello. Ad esempio le misure sul Trasporto pubblico locale esauriscono il loro effetto in capo alle Regioni, quando è noto che a cascata una riduzione dei fondi sul TPL molto spesso si riflette in una riduzione dei trasferimenti da parte delle Regioni agli enti locali. Questa problematica è accentuata dal fatto che i Comuni ricorrono spesso ad entrate proprie (non rilevate nella metodologia adottata) per sopperire ai tagli di risorse, caricandosi una manovra non considerata nel report.
4. *Dal prospetto del DL 95/2012 sembrerebbe che il risparmio da spending review dei Comuni si consolidi per un importo di 2 miliardi dal 2013. In realtà il taglio è di 2,25 miliardi nel 2013, 2,5 miliardi nel 2014 e 2,6 miliardi dal 2016.*
5. *Nel prospetto della legge di Stabilità 2014 sia i 1.000 milioni di euro di allentamento del patto che i 500 milioni di euro per debiti al 31/12/2012 sono a carico dei Comuni mentre la prima misura riguarda i Comuni per 850 milioni e le Province per 150 milioni ed i 500 milioni sono a disposizione di tutti gli Enti Territoriali. Stessa cosa avviene con il Plafond statale sperimentatori della nuova contabilità, considerato per i complessivi 120 milioni di euro a favore dei Comuni, mentre la quota di effettiva spettanza è di circa 105 milioni di euro.*

Richieste di ulteriori valutazioni in sintesi

1. L'analisi dovrebbe essere realizzata a perimetro costante di risorse per evitare che la sostituzione di imposte con trasferimenti si traduca in un minor concorso alla manovra, come nel caso dell'abolizione IMU prima casa.
2. Si chiede di considerare (depurare) gli effetti di provvedimenti che esauriscono il loro effetto in un anno e che non consolidano. Si fa riferimento ad esempio al DL 35/2013 che peggiora il concorso ai saldi di finanza pubblica degli Enti locali per 5 miliardi e che ha efficacia per il solo 2013.
3. Nei risultati di sintesi si chiede di considerare anche l'aggregato di Regioni con Enti sanitari, così come viene fatto per Amministrazioni centrali ed Enti di Previdenza.
4. Le elaborazioni relative al saldo primario e alla sua dinamica dovrebbero avere come anno base il 2008, primo anno della serie analizzata, e non il 2009.
5. Si consiglia di non rappresentare graficamente le manovre in termini assoluti ma di normalizzare i dati con la dimensione dei bilanci.
6. Si chiede di verificare se gli obiettivi di risparmio posti a carico delle amministrazioni siano stati conseguiti, specialmente per quanto attiene alle amministrazioni centrali per le quali il documento non fornisce dettaglio.
7. Si chiede di stimare gli effetti delle manovre che non si esauriscono sul livello di governo che ha competenza prevalente in materia, come nel caso del Trasporto pubblico locale per le Regioni.

