PREMESSA

A. Il consuntivo 2002 dell'economia.

Il PIL nel 2002

Il valore del PIL ai prezzi di mercato è risultato nel 2002 pari a 1.258.349 milioni, con un aumento del 3,1 per cento rispetto al 2001.

La crescita reale è risultata dello 0,4 per cento, segnando un rallentamento rispetto alla dinamica dell'anno precedente: considerato l'aumento dell'1,5 per cento delle importazioni di beni e servizi, si è registrato un incremento delle risorse disponibili pari allo 0,6 per cento.

In particolare, dal lato degli impieghi, si sono avute crescite dei consumi finali nazionali e degli investimenti fissi lordi pari, rispettivamente, allo 0,7 e allo 0,5 per cento.

Le esportazioni di beni e servizi hanno fatto registrare una riduzione complessiva dell'1 per cento, in presenza di una sostanziale stazionarietà dei beni e di una diminuzione del 4,9 per cento dei servizi.

Il contributo positivo della domanda interna alla crescita del PIL in termini reali è stato controbilanciato dall'apporto negativo del saldo estero; il contributo della variazione delle scorte è risultato invece positivo.

Consumi

In particolare l'aumento dei consumi privati interni è stato pari al 0,4 per cento, mentre, riguardo l'estero, gli acquisti dei residenti hanno fatto registrare un aumento del 17,7 per cento contro una riduzione del 3,8 per cento delle spese sul territorio italiano effettuate da non residenti.

Investimenti

L'indicata crescita dello 0,5 per cento degli investimenti fissi lordi è dovuta principalmente all'andamento positivo degli acquisti di beni immateriali (+ 1,3 per cento) e di macchinari (+ 0,7 per cento); contenuto invece, rispettivamente allo 0,3 e allo 0,2, l'incremento degli investimenti in costruzioni e in mezzi di trasporto.

Dal punto di vista della formazione del prodotto, a sostenere la crescita in termini reali del PIL sono stati i settori dei servizi (più 1 per cento) e delle costruzioni (+ 0,5 per cento); una diminuzione del valore aggiunto, pari rispettivamente allo 0,8 e al 2,6 per cento, si è registrata, invece, per l'industria in senso stretto e i settori dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca.

Occupazione

L'occupazione totale, espressa in termini di unità di lavoro al netto della cassa integrazione guadagni, è aumentata nel 2002 dell'1,1 per cento, con una performance dell'1,5 per cento delle unità di lavoro dipendenti.

Redditi da lavoro

I redditi da lavoro dipendente nell'intera economia sono aumentati nel 2002 del 4 per cento, con un incremento delle retribuzioni lorde del 4,2 per cento. In particolare, l'aumento delle retribuzioni è stato pari al 2 per cento nel settore agricolo, al 3,6 per cento nell'industria (rispettivamente, + 3,2 nell'industria in senso stretto e + 6,1 nelle costruzioni) e al 4,5 per cento nel complesso delle attività dei servizi.

Deflatore

Il deflatore del PIL ha presentato nel 2002 un aumento del 2,7 per cento; ad esso ha fatto riscontro una crescita del 3 per cento del deflatore della spesa delle famiglie residenti (pari a quella del deflatore dei consumi interni).

La ragione di scambio con l'estero ha registrato un miglioramento rispetto all'anno precedente: alla riduzione del 2,4 per cento dei prezzi all'importazione di beni e servizi ha fatto riscontro una diminuzione dell'1 per cento dei prezzi all'esportazione.

B. Il consuntivo 2002 della finanza pubblica.

Nel corso del 2002 l'evoluzione della congiuntura è stata, come si è visto, ancor meno favorevole che nel 2001; ai riflessi negativi dell'evoluzione del quadro macroeconomico si è aggiunta una forte incidenza sull'autotassazione di provvedimenti agevolativi assunti in anni precedenti.

Indebitamento netto

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al P.I.L., è stato pari al 2,3 per cento. Inferiore, quindi, di 0,3 punti percentuali al rapporto di 2,6 per cento rideterminato per il 2001 dall'ISTAT.

Tabella 1 - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. Risultati conto economico (in miliardi di euro)

	Risultati			Variazioni %		Incidenza al Pil		
	2000	2001	2002	01/00	02/01	2000	2001	2002
SPESE								
Redditi da lav. dipendente	123,5	131,0	134,6	6,1	2,8	10,6	10,7	10,7
Consumi intermedi	85,7	93,9	95,6	9,5	1,8	7,3	7,7	7,6
Prestazioni sociali	195,5	202,2	215,4	3,5	6,5	16,8	16,6	17,1
Altre spese correnti nette interessi	32,3	34,4	34,6	6,6	0,6	2,8	2,8	2,8
Spese correnti nette interessi	436,9	461,4	480,1	5,6	4,1	37,5	37,8	38,2
Interessi passivi	75,3	78,0	71,3	3,6	-8,7	6,5	6,4	5,7
Totale spese correnti	512,3	539,5	551,4	5,3	2,2	43,9	44,2	43,8
Spese in c/ capitale (1)	43,5	47,8	42,9	9,9	-10,3	3,7	3,9	3,4
Totale spese nette interessi	480,4	509,3	523,0	6,0	2,7	41,2	41,7	41,6
Totale Spese	555,8	587,3	594,3	5,7	1,2	47,6	48,1	47,2
ENTRATE								
Imposte dirette	170,5	182,7	177,3	7,1	-2,9	14,6	15,0	14,1
Imposte indirette	175,2	176,5	183,6	0,8	4,0	15,0	14,5	14,6
Imposte in conto capitale	1,1	1,1	2,9	-4,7	174,5	0,1	0,1	0,2
Totale entrate tributarie	346,8	360,3	363,9	3,9	1,0	29,7	29,5	28,9
Contributi sociali	148,1	153,9	159,3	3,9	3,5	12,7	12,6	12,7
Altre entrate correnti non tributarie	35,5	38,5	39,4	6,6	2,1	3,0	3,2	3,1
Entrate in c/ capitale non tributarie	4,0	2,3	2,7	-41,5	15,1	0,3	0,2	0,2
Totale Entrate	534,4	555,0	565,2	3,9	1,8	45,8	45,5	44,9
per memoria pressione fiscale						42,4	42,1	41,6
Saldo primario	54,0	45,8	42,2	-	-	4,6	3,8	3,4
Saldo di parte corrente	17,0	12,2	8,2	-	-	1,5	1,0	0,7
Indebitamento netto	-21,4	-32,2	-29,1	-	-	-1,8	-2,6	-2,3
Pil (valore nominale)	1.166,5	1.220,1	1.258,3	4,6	3,1	-	-	-

(1) Al netto dei proventi di cessione delle licenze UMTS pari a milioni 13.615 nel 2000

LE RETTIFICHE AL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER IL 2001

Il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche è elaborato dall'Istat in conformità alle regole fissate dal Regolamento UE n. 2223/96 (SEC95), dal regolamento applicativo del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi n. 3605/93(come emendato dal Regolamento CE n.475/2000 e dal Regolamento n. 351 del 2002), nonché sulla base del Manuale del SEC95 sul disavanzo e sul debito pubblico.. Come tutte le elaborazioni statistiche anche quelle di Contabilità nazionale possono risentire di fenomeni di parziale incompletezza delle informazioni di base fornite dalle singole unità rispondenti alle rilevazioni, la eventuale loro non precisa classificazione, la possibile disomogeneità di trattamento contabile delle medesime operazioni da parte dei singoli enti, la presenza di errori di carattere campionario, ecc.

Tradizionalmente tali rettifiche sono dell'ordine delle 0,1 per cento del PIL salvo circostanze particolari come quelle determinatesi per l'anno 2001.

Per tale anno la revisione effettuata a febbraio 2003 ha determinato un innalzamento del deficit di 0,4 punti percentuali rispetto a quello che era stato stimato nell'estate scorsa per riflettere, principalmente, oltre che l'emersione di uno scostamento riguardo la spesa sanitaria la pronuncia dell'Eurostat in merito alle operazioni di cartolarizzazione. In base ai fissati criteri sono state classificate , quali operazioni di ricorso al mercato , quelle cartolarizzazioni che l'Italia aveva attivato sul finire del 2001 per la vendita di alcuni immobili e la concessione dei giochi legati alle estrazioni del lotto.

La nuova revisione ha interessato, in particolare, la spesa sanitaria, il prelievo fiscale, la spesa per consumi intermedi dello stato e per gli interessi.

Per quanto riguarda la Sanità è emerso un ulteriore scostamento rispetto all'assunzione, operata nella stima del febbraio dello scorso anno, di un livello di spesa in linea con quanto convenuto nell'accordo tra Governo e Regioni che era stato stipulato nell'agosto 2001: tale ulteriore scostamento, pari a circa 1,8 miliardi di euro è attribuibile per circa il 60% all'aggiornamento della base informativa, dovuta alla disponibilità della totalità dei conti economici consuntivi approvati delle ASL ed Aziende ospedaliere e per il 40% ad una più precisa individuazione delle componenti analitiche di spesa resa possibile dalla modifica, a partire dall'esercizio 2001, dello schema di classificazione per voce economica che le ASL ed Aziende ospedaliere sono tenute ad applicare per l'esposizione dei costi e dei ricavi di esercizio. La nuova classificazione, più analitica della precedente, ha consentito di avviare un approfondito lavoro di analisi e di verifica dei flussi informativi che le Amministrazioni regionali e le ASL trasmettono al Sistema Informativo della Sanità (SIS).

Tale attività è stata condotta attraverso tavoli tecnici di confronto che sono stati attivati, sotto il coordinamento del Ministero della Salute, con ciascuna delle regioni italiane. Il lavoro di verifica, terminato all'inizio del 2003, ha permesso di procedere ad una nuova quantificazione della spesa sanitaria, nel suo livello complessivo e per tipologia di intervento e ha permesso la ricostruzione delle voci anche per gli anni 1999-2000. In prospettiva ulteriori benefici per una conoscenza più puntuale dell'evoluzione della spesa del comparto possono derivare dal monitoraggio trimestrale attivato presso il Ministero dell'economia e delle finanze con la partecipazione di funzionari del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, dell'Istat, del Ministero della Salute e delle Regioni e dalla codifica gestionale che le ASL, al pari delle altre Amministrazioni pubbliche dovranno adottare ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003).

Il prelievo fiscale è stato, invece, rettificato per circa 1 miliardo di euro soprattutto per l'accertamento di un comportamento anomalo delle Amministrazioni nel versare le ritenute fiscali operate sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti: in conseguenza dell'introduzione dell'euro a decorrere dal 1° gennaio 2002, vi è stata nel mese di dicembre 2001 un'anticipata corresponsione degli stipendi e un contestuale versamento delle ritenute, versamento operato, abitualmente nei primi mesi dell'anno successivo ma assunto, in termini di contabilità nazionale, nell'anno di competenza economica della prestazione; la non considerazione di tale circostanza, rilevabile solo a seguito dell'acquisizione dei versamenti dei primi mesi del 2002, aveva portato a una sovrastima degli introiti retrocessi al 2001 per il ricordato principio della competenza economica della prestazione.

Anche per i consumi intermedi è emerso un valore superiore di circa 1 miliardo di euro a quello assunto nella stima del febbraio 2002: tale scostamento riflette maggiori impegni rendicontati a consuntivo rispetto a quelli ipotizzati riguardo le disponibilità ancora in essere al 31 dicembre 2001: per contrastare la prassi che portava le Amministrazioni a formalizzare impegni anche oltre la fine dell'esercizio, con il decreto legge n. 194/2002, convertito, con modificazioni, in legge n. 246/2002, è stato precisato il vincolo inderogabile del 31 dicembre per l'assunzione degli impegni.

Per quanto riguarda gli interessi, l'acquisizione dei dati definitivi del bilancio della Cassa Depositi e Prestiti ha evidenziato un sensibile aumento della spesa per interessi (0,6 miliardi di euro) maturati su buoni postali fruttiferi ordinari e a termine: tale rettifica è stata determinata da una puntuale ricostruzione, su base informatica, degli stock dei buoni postali in circolazione e da una revisione del metodo di calcolo degli interessi di competenza. Al fine di implementare la correttezza e la tempestività del flusso informativo con Poste s.p.a. si provvederà ad adeguare il rapporto convenzionale tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la predetta Società.

LE OPERAZIONI DI CARTOLARIZZAZIONE

Il 3 luglio 2002 l'Istituto statistico delle comunità europee (Eurostat) ha adottato, con parere espresso a maggioranza dal Comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti, una serie di decisioni di carattere generale riguardanti le operazioni di cartolarizzazione (securitisation): trattasi di operazioni in cui il proprietario di attività finanziarie o non finanziarie, detto ente cedente, ne trasferisce la proprietà a un'altra entità generalmente definita "società veicolo" o "special purpose vehicle". La società veicolo raccoglie sul mercato i fondi da corrispondere al venditore, in genere mediante l'emissione di titoli, e reperisce i fondi per il rimborso delle obbligazioni stesse attraverso la riscossione delle entrate derivanti dalle attività acquistate.

In sintesi le decisioni adottate prevedono che la cartolarizzazione possa essere riconosciuta come una effettiva vendita di attività da parte dell'ente cedente, solo nel caso in cui il rapporto tra prezzo iniziale corrisposto dalla società veicolo e valore di mercato delle attività cedute, valutato da agenzie indipendenti, sia superiore all'85 per cento e che non ci siano garanzie governative a copertura del rischio della stessa società. Qualora non ricorrano le condizioni per la classificazione come effettiva vendita le operazioni di cartolarizzazione sono da registrarsi tra le accensioni di prestiti con impatto sul debito delle Pubbliche Amministrazioni.

Nel corso del 2002, sempre in materia di cartolarizzazioni, l'Eurostat ha ritenuto di applicare analoghi criteri anche riguardo alle cartolarizzazioni di crediti contributivi realizzate dall'Italia nel 1999 (crediti INPS), 2000 (crediti INAIL), 2001 (crediti INPS) e 2002 (crediti INPS).

Con nota trasmessa in data 10/02/03Eurostat ha qualificato come debito l'intero importo (già interamente rimborsato) dell'operazione posta in essere per i crediti INPS nel 1999 in quanto non è stata ritenuta adeguatamente documentata la valutazione operata da agenzie indipendenti del "prezzo di mercato" dei crediti ceduti , (notevolmente inferiore rispetto al valore nominale in considerazione della notevole "anzianità delle partite creditorie e di una non adeguata documentazione dei crediti medesimi). Le agenzie avevano effettuato infatti la loro valutazione sulla base di serie storiche dei crediti incassati giudicate non sufficientemente lunghe per una corretta quantificazione.

Per quanto riguarda le altre operazioni sui crediti INPS è stata operata una distinzione tra l'importo versato a fronte della cartolarizzazione di nuovi crediti e quello riferibile alla rivalutazione di crediti oggetto di operazioni precedenti; sulla base di tale distinzione:

- *la seconda è stata considerata prestito per la parte riferibile a nuovi crediti in quanto l'importo emesso (746 milioni) è risultato inferiore all'85 per cento del valore di mercato mentre la restante parte, pari a 448 milioni (al netto della liquidity facility), è stata validata in quanto al momento dell'emissione delle obbligazioni le giacenze di cassa conseguenti alla riscossione dei crediti al netto delle obbligazioni rimborsate erano superiori all'ammontare delle emissioni effettuate a valere sull'incremento di valore del portafoglio crediti preesistenti;*
- *per la terza è stata validata la parte riferibile a nuovi crediti in quanto l'importo è risultato superiore all'85 per cento (circa 1.100 milioni) mentre è stato necessario registrare un prestito di circa 1.200 milioni pari alla differenza tra giacenze disponibili e ammontare delle obbligazioni emesse a valere sull'incremento di valore del portafoglio crediti preesistenti.*

Per quanto riguarda, invece, l'operazione di cartolarizzazione dei crediti INAIL realizzata nel 2000 essa è stata riclassificata interamente come prestito.

Sulla base degli stessi principi, non sono state, come noto, riconosciute come vendite, e quindi utili ai fini della riduzione dell'indebitamento netto del 2001, le operazioni di cartolarizzazione di immobili e dei servizi dei giochi legati alle estrazioni del lotto attivate alla fine dell'anno (si osserva che in una precedente riunione con funzionari Eurostat tenuta nel mese di ottobre l'analisi delle progettate operazioni non aveva dato luogo a rilievi): di riflesso si è avuto per il 2001:

- *un aumento del fabbisogno del settore statale per 4.991 milioni (1.994 milioni riferiti agli immobili e 2.997 milioni alla "operazione lotto") pari alla differenza tra il controvalore dei titoli emessi dalle due società veicolo (5.300 milioni) e i 309 milioni accantonati come "liquidity facility" e già esclusi dal calcolo del fabbisogno;*
- *un aumento dell'indebitamento netto per 6.794 milioni pari al controvalore in termini di competenza economica assunto per le due operazioni;*
- *un aumento della consistenza del debito per l'importo di 5.300 milioni pari, come detto, all'ammontare dei titoli emessi dalla società.*

Per le medesime operazioni, nel 2002:

- *il fabbisogno ha considerato il controvalore delle effettive vendite degli immobili e degli incassi derivanti dalle giocate del lotto al netto del pagamento delle cedole delle obbligazioni emesse;*
- *l'indebitamento netto ha ugualmente considerato il controvalore delle effettive vendite degli immobili e degli incassi derivanti dalle giocate del lotto al netto del costo dell'operazione (interessi calcolati secondo il criterio della competenza);*
- *la consistenza del debito si è ridotta per l'ammontare delle obbligazioni rimborsate.*

L'operazione di cartolarizzazione degli immobili effettuata nel 2002, configurata in aderenza ai criteri contabili precisati nel corso dell'anno dall'Eurostat, è stata, invece, assunta a riduzione dell'indebitamento netto per l'ammontare di circa 6.600 milioni.

La riduzione dell'avanzo corrente, pari a milioni 3.978 ha risentito della ricordata non favorevole congiuntura e della forte incidenza sull'autotassazione di provvedimenti agevolativi assunti in anni precedenti: tali circostanze hanno determinato una crescita del gettito tributario assai contenuta (+ 0,5%).

Pressione fiscale

La pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) ha registrato una riduzione di 0,5 punti di Pil rispetto all'anno precedente (dal 42,1 per cento nel 2001 al 41,6 per cento nel 2002). Tale risultato è l'effetto di una dinamica diversificata delle varie componenti del prelievo fiscale e parafiscale, all'interno del quale sono diminuite le imposte dirette (- 2,9 per cento), e aumentate quelle indirette (+ 4 per cento); si è avuto, altresì, un rilevante aumento delle imposte in conto capitale per effetto, soprattutto, dell'introduzione dell'imposta sul rientro dei capitali dall'estero (scudo fiscale) e del recupero delle imposte non corrisposte dalle banche a seguito di vantaggi fiscali poi revocati in quanto definiti aiuti di Stato dalla Commissione Europea.

I contributi sociali effettivi sono cresciuti del 3,7 per cento, nonostante la riduzione delle aliquote di legge di circa un punto percentuale.

Uscite correnti

Le uscite di parte corrente hanno, invece, registrato un tasso di crescita del 2,2 per cento; il loro rapporto sul PIL è sceso dal 44,2 per cento del 2001 al 43,8 per cento. Tale risultato deriva da un aumento del 4,1 per cento delle uscite correnti al netto degli interessi e da una diminuzione di questi ultimi passati dal 6,4 per cento di incidenza sul PIL del 2001 al 5,7 per cento nel 2002.

Tale tasso di crescita delle uscite correnti al netto degli interessi risente dell'incremento del 6,5 per cento delle prestazioni sociali che, a seguito anche dell'aumento dei trattamenti pensionistici minori disposto dalla legge finanziaria per il 2002, hanno visto accrescere la relativa incidenza sul PIL dal 16,6 al 17,1.

Redditi lavoro dipendente

L'aumento della spesa per i dipendenti pubblici è stato, invece, contenuto al 2,8 per cento; la spesa per consumi intermedi ha registrato una notevole contrazione del tasso di crescita (+ 1,8 per cento il 9,5 all'anno precedente), malgrado un incremento del 4,8 per cento

quelle per prestazioni in natura: l'incremento di queste ultime, che includono prevalentemente spese per assistenza sanitaria in convenzione, è risultato, comunque, assai più contenuto che nel 2001 (era stato pari al 13,8 per cento), grazie soprattutto, a una più modesta dinamica della spesa farmaceutica a seguito dei ripetuti interventi adottati sia a livello nazionale che locale (riduzione del prezzo dei farmaci, del numero delle prescrizioni per ricetta, minore rimborsabilità da parte del Servizio sanitario nazionale e reintroduzione dei ticket).

Consumi intermedi

Sul contenuto aumento della spesa per consumi intermedi hanno certamente influito le misure adottate ai sensi del decreto legge n. 194/2002, convertito, con modificazioni, in legge n. 246/2002: limitazione all'assunzione degli impegni, oltre che dei pagamenti, da parte delle Amministrazioni centrali e degli altri enti pubblici e rigido rispetto del termine del 31 dicembre per l'impegnabilità degli stanziamenti del bilancio statale.

Un'accelerazione si è invece avuta, come già detto, per le prestazioni sociali in denaro (+6,5 nel 2002 un luogo del 3,5 del 2001) a seguito, in primo luogo, dell'aumento disposto con la legge finanziaria 2002 delle pensioni inferiori a 516 euro mensili.

LEGGE 31 OTTOBRE 2002, N. 246

Il decreto legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, in legge 31 ottobre 2002, n. 246, è stato emanato con la duplice finalità di consentire l'adozione di tempestive iniziative per eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica assunti nel documento di programmazione economico finanziaria e nelle eventuali sue note di aggiornamento, e programmare una più sistematica e sostanziale azione di controllo del rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura delle leggi.

Sinteticamente, le innovazioni principali riguardano: una più rigorosa applicazione del precetto costituzionale di copertura delle nuove o maggiori spese e minori entrate (commi 1 e 2 dell'articolo 1 del provvedimento); la possibilità di intervenire in corso d'anno limitando l'assunzione degli impegni e-o l'emissione di titoli di pagamento da parte delle amministrazioni di spesa, in presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, nonché la possibilità di ridurre le spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici non territoriali, esclusi gli organi costituzionali (commi 3 e 4); l'irricevibilità da parte degli uffici centrali di bilancio e delle ragionerie provinciali dello Stato degli impegni assunti dopo il 31 dicembre, data di chiusura dell'esercizio (comma 5); l'accorciamento dei termini di conservazione dei residui di stanziamento (commi 6 e 7). con l'attenuazione del comma 6-bis per le spese in conto capitale stanziate negli esercizi 2000 e 2001 (conservabilità fino al 31 dicembre 2003); le analoghe spese iscritte nel 2002 (conservabilità fino al 31 dicembre 2004); e quelle iscritte nel 2003 (conservabilità fino al 31 dicembre 2005).

In particolare, con i commi 1 e 2, gli oneri recati da provvedimenti legislativi vengono posti come tetti di spesa invalicabili ovvero come previsioni di riferimento; in caso di tetto di spesa, esso non può essere superato e, giunti al limite massimo, la spesa si blocca, fino a un nuovo provvedimento legislativo di finanziamento; in caso previsione di spesa, i relativi provvedimenti legislativi devono contenere una "clausola di salvaguardia specifica" per la compensazione delle eventuali eccedenze di spesa.

Trattasi di un cambiamento strutturale di impostazione delle leggi che determinano aumenti di spesa che ha la finalità implicita di salvaguardare le decisioni parlamentari garantendo che quanto programmato, in termini di nuove spese conseguenti ad una nuova legge, venga poi rispettato in sede di attuazione amministrativa della legge stessa.

L'attivazione delle procedure previste da tale provvedimento, in presenza dell'emersione, attraverso l'attività di monitoraggio dei conti pubblici, di uno scostamento dalla stima di un rapporto indebitamento/Pil pari al 2,1 per cento indicata nella Relazione revisionale e programmatica per il 2003 presentata il 30 settembre scorso, si è concretizzata nei seguenti provvedimenti: il decreto del ministro dell'economia e delle finanze del 29 novembre 2002, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 21 dicembre 2002 e registrato dalla Corte dei conti il 5 dicembre 2002; il decreto del ministro dell'economia e delle finanze del 17 dicembre 2002, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 21 dicembre 2002; il decreto del ministro dell'economia e delle finanze del 19 dicembre 2002, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 30 dicembre 2002.

L'applicazione di tali misure ha contribuito in modo determinante al raggiungimento di un indebitamento netto per il 2002 pari al 2,3 per cento del PIL, così come recentemente comunicato dall'ISTAT , risultato da considerare assai positivo alla luce, tra l'altro, di una crescita dell'economia inferiore alle previsioni assunte nel settembre 2002..

Circa la quantificazione dei risparmi ricollegabili a tale provvedimento, è stato operato un blocco degli impegni per il complessivo importo di 6.405 milioni di euro, corrispondente al 12,3 per cento degli stanziamenti sui quali operare la limitazione, e un blocco dei pagamenti per il complessivo importo di 8.161 milioni di euro, corrispondente al 14,2 per cento delle dotazioni di cassa sulle quali operare la limitazione.

In termini di effetti sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche essa può essere quantificata, rispettivamente, in 1800 e 2.100 milioni di euro calcolo fatto "nettizzando" ciò che si sarebbe verificato comunque come comportamenti amministrativi.

Gli effetti sul Conto delle Amministrazioni pubbliche sono stati valutati sulla base dell'analisi degli accantonamenti effettuati in termini di competenza e di cassa sul bilancio dello Stato che avrebbero avuto un impatto diretto sull'economia e alla loro "trasformazione", secondo i criteri adottati in contabilità nazionale (SEC 95): il beneficio per l'indebitamento è rapportabile a circa lo 0,2 per cento

A tale effetto si è aggiunto quello conseguente alla irricevibilità degli atti di impegno presentati oltre il 31 dicembre che potrà valutarsi compiutamente solo a consuntivo. Ulteriori effetti, poi, sono correlati al "congelamento" delle spese di funzionamento degli enti ed organismi pubblici non territoriali iscritte nei bilanci del 2002 valutato, complessivamente, in 428 milioni di euro: in attuazione del decreto ministeriale 20 febbraio 2003, in corso di pubblicazione, sono stati resi disponibili i fondi accantonati dalle aziende sanitarie locali, dalle aziende ospedaliere e dagli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ammontanti complessivamente a 74 milioni di euro.

Sul piano generale, va sottolineata la diversa efficacia delle misure adottate in relazione alla natura della spesa. Nel caso di spese correnti, il blocco degli impegni ha portato a vere e proprie economie di bilancio, non avendo avuto le amministrazioni interessate la possibilità di dar luogo alla "obbligazione giuridicamente perfezionata". Per le spese in conto capitale, invece, il blocco ha prodotto residui di stanziamento, in quanto le amministrazioni possono utilizzare le somme conservate nel nuovo esercizio, in base alla legge contabile. Quanto alla limitazione all'emissione dei titoli di pagamento, trattasi sostanzialmente di rinvio dell'adempimento al di là del 31 dicembre 2002.

Nel complesso, le spese per consumi finali delle amministrazioni pubbliche sono aumentate del 2,7 per cento.

Ridotti, per contro, del 13,7 per cento i contributi alla produzione, soprattutto, per minori trasferimenti a imprese di pubblico servizio da parte del bilancio statale.

Spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale, calcolata per convenzione contabile al netto delle dismissioni, è diminuita, come detto, del 10,8 per cento a causa degli introiti per la cartolarizzazione degli immobili operata nel 2002 e per la vendita di quelli cartolarizzati nel 2001: prescindendo da tali introiti, pari nel complesso, a circa 8,8 miliardi di euro, il tasso di crescita degli investimenti fissi lordi risulta pari al 5,9 per cento.

Da segnalare, altresì, l'incremento del 14,6 per cento dei contributi agli investimenti a seguito, principalmente, di un maggiore onere per le agevolazioni concesse negli anni decorsi per gli incrementi di occupazione e lo sviluppo degli investimenti.

Gli altri saldi tradizionalmente presi in considerazione nei documenti di finanza pubblica hanno avuto anch'essi un'evoluzione positiva:

Fabbisogno settore statale

a) per il settore statale il fabbisogno 2002 al netto delle regolazioni debitorie è risultato pari a 26.040 milioni, inferiore per 7.507 milioni a quello del 2001;

Fabbisogno settore pubblico

b) per il settore pubblico il fabbisogno è risultato pari a 33.869 milioni inferiore per 12.187 milioni a quello del 2001. Il fabbisogno complessivo del settore pubblico è, per convenzione contabile, calcolato al lordo dell'onere per regolazione debiti pregressi per sanità, pensioni, crediti di imposta e restituzione dell'imposta di concessione per l'iscrizione al registro delle imprese (in complesso, 5.928 nel 2002 in luogo di 10.291 milioni nel 2001).

LE TIPOLOGIE DEI CONTI PUBBLICI

In questa Relazione i risultati e le previsioni di finanza pubblica sono analizzate sotto tre diverse visuali: il conto economico delle Amministrazioni pubbliche, il conto consolidato del settore pubblico e il conto consolidato del settore statale.

Per le caratteristiche proprie dei dati assunti, i saldi dei conti del settore statale e del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche possono risultare fortemente differenziati.

***Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche** è il conto il cui saldo (indebitamento netto in presenza di esubero delle spese sulle entrate) viene assunto, per decisione presa con il trattato firmato a Maastricht nel 1991, quale parametro di riferimento per l'obiettivo che ciascuno Stato partecipante all'Unione monetaria europea deve assumere per il patto di stabilità e crescita per assicurare un equilibrato sviluppo dell'economia europea.*

E' redatto secondo comuni norme contabili fissate con apposito regolamento (il Sistema europea dei conti o SEC '79 fino al 1998, e il SEC '95 a partire dal 1999: quest'ultimo si differenzia dal precedente soprattutto per un maggiore riferimento a dati di competenza economica anziché di cassa.

Va sottolineato che la competenza economica si può differenziare dalla competenza finanziaria che imputa il flusso in relazione al momento giuridico in cui lo stesso deve avere luogo: ad esempio, mentre il versamento delle ritenute fiscali e contributive operate dal sostituto d'imposta e i contributi a carico del datore di lavoro devono, a norma di legge, essere versate entro il mese successivo a quello della prestazione retribuita e, quindi, sono imputate al mese in cui è operato il versamento (gennaio successivo per le prestazioni operate a dicembre), ai fini della competenza economica assume rilevanza il mese in cui si è realizzata la prestazione economica (cioè, dicembre).

L'adozione di dati di competenza economica è rigorosa per le seguenti categorie di entrata e spesa:

- entrate tributarie (con esclusione di quelle riscosse tramite ruoli emessi a seguito di accertamenti per le quali è ritenuto più significativo il dato di cassa) e contributive;

- spese per redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, interessi, finanziamento del bilancio comunitario.

Per le spese per investimenti è ritenuta più adeguata l'assunzione di dati di cassa in quanto maggiormente aderente alla tempistica di realizzazione delle opere (stati di avanzamento lavori) rispetto agli impegni a volte assunti su base programmatica (cosiddetti impegni e conseguenti residui di stanziamento).

Vi sono poi flussi relativi ad operazioni che non vengono considerati tra le partite determinanti il saldo netto del conto delle Amministrazioni pubbliche. Tra i principali sono da ricordare:

- i flussi di entrata e spesa relativi alle cosiddette "partite finanziarie" quali partecipazioni e conferimenti al capitale di imprese e la concessione e la riscossione di mutui e anticipazioni;

- i flussi relativi all'impiego delle risorse comunitarie (ha rilevanza solo il finanziamento dello Stato al bilancio comunitario): conseguentemente non hanno rilevanza le movimentazioni di fondi che l'Unione europea dispone nella realizzazione dei propri programmi di intervento nei vari Stati quali, ad esempio, le somme erogate ai vari organismi per la politica agricola comune e quelli per i cosiddetti "progetti cofinanziati"

- l'acquisizione di introiti pregressi (ad esempio per cartolarizzazione di crediti contributivi) o la liquidazione di oneri pregressi (ad esempio, per disavanzi sanitari, oneri conseguenti a sentenze, rimborsi di crediti fiscali relativi a periodi di imposta precedenti): per tali tipologie di spesa vengono assunti valori di competenza economica.

Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche viene al momento elaborato su base annuale e deve essere trasmesso al competente Organismo europeo di controllo (l'EUROSTAT) entro il 1° marzo successivo all'anno di riferimento; è stato tuttavia assunto l'impegno di addivenire all'elaborazione di conti su base trimestrale.

***Il conto del settore statale** costituisce una rappresentazione integrata e consolidata delle risultanze del bilancio dello Stato e delle movimentazioni dei conti di tesoreria: in quanto tale, esso è redatto solo in termini di cassa e rileva, generalmente, per saldo, i rapporti finanziari tra Amministrazione centrale e enti pubblici a finanza derivata.*

Il saldo maggiormente rilevante di tale conto è il fabbisogno espresso dalla differenza tra entrate e spese per operazioni finali (ivi comprese quelle per partite finanziarie).

Per prassi il fabbisogno del settore statale è valutato "al netto dei disavanzi pregressi", cioè delle erogazioni originate dal riconoscimento, a mezzo per lo più di leggi o sentenze, di oneri riferibili per competenza ad esercizi precedenti: non si tratta quindi della fisiologica liquidazione di residui passivi che incide sui flussi rilevati in termini di cassa.

Riferiti tradizionalmente al comparto sanitario, essi hanno riguardato negli ultimi anni altre fattispecie: nel 2002 gli oneri pregressi, esclusi dal calcolo del fabbisogno del settore statale riguardano, oltre, appunto, la spesa sanitaria, gli oneri conseguenti a sentenze della Corte Costituzionale in materia pensionistica, la restituzione delle somme a suo tempo versate dalle società per l'iscrizione nel registro delle imprese, il rimborso di crediti di imposta riferiti a periodi di imposta precedenti.

Alla base di tale prassi è l'intendimento di conferire al dato del fabbisogno (è quello conosciuto con maggiore immediatezza) la valenza di un indicatore significativo in rapporto all'indebitamento netto del conto della P.A. che prescinde da tali oneri.