

Le imprese di servizio pubblico locale

La situazione di instabilità sul piano normativo e istituzionale che caratterizza i servizi pubblici locali da numerosi anni sembra destinata a protrarsi.

Come è noto nella legislatura recentemente terminata è stato presentato un disegno di legge, il DDL 772, di riforma organica dell'intero comparto ispirato ai principi della liberalizzazione e volto anche a uniformare le diverse discipline settoriali (salvo quella dei servizi idrici). L'*iter* del disegno di legge è stato molto accidentato. Dopo una prolungata fase di stasi, la discussione sul testo del provvedimento ha prodotto numerose e non sempre coerenti modifiche.

Successivamente esso è stato semplificato e presentato in forma di emendamento alla Finanziaria 2008. Tale emendamento, poi, è stato accantonato e si è tornati alla soluzione del disegno di legge con contenuti analoghi a quelli dell'emendamento stesso.

Con la fine anticipata dalla legislatura anche il processo di riforma dei servizi pubblici locali si è interrotto. Ciò tuttavia, non ha fatto venir meno l'interesse e la discussione sul tema. In particolare è emersa una diffusa convergenza sull'esigenza di pervenire ad un assetto istituzionale stabile che ponga finalmente fine al rincorrersi di progetti e riforme generali e settoriali, non sempre tra loro organici che determinano incertezza per gli operatori e inibiscono le prospettive di sviluppo.

Nonostante questi pesanti condizionamenti, il comparto dei servizi pubblici locali continua, ormai da oltre un decennio, a registrare una significativa dinamica di crescita delle principali variabili economiche e produttive e un miglioramento delle *performances* di redditività. Ciò è confermato dall'osservazione dei dati degli ultimi sei anni, dal 2002 al 2007, da cui emerge una complessiva rilevante espansione sia pure con dinamiche differenziate nelle diverse voci.

Osservando, infatti, i numeri indici relativi al 2007 (con il 2002 posto pari a 100) si nota che l'incremento maggiore concerne il valore della produzione, con un indice di 165 (147 in termini reali), alimentato dal forte aumento dei ricavi delle vendite e delle prestazioni (un indice di 174 in valori nominali e di 154 a prezzi costanti). Anche i costi registrano una dinamica sostenuta sia in valori nominali (161) che reali (144). Considerando, peraltro, gli andamenti delle spese per il personale (un indice nominale di 121 e reale di 107) si deduce che i costi sono stati alimentati prevalentemente dai corsi delle materie prime, soprattutto quelle energetiche, che particolarmente negli ultimi anni sono alla base degli incrementi sia sul fronte dei costi che del fatturato (per via della sia pur non integrale traslazione sulle tariffe). Quanto al valore aggiunto e al risultato economico i relativi indici, pari rispettivamente a 138 e 186 in termini nominali (122 e 165 a prezzi costanti) dimostrano che queste imprese, pur operando in settori sottoposti a misure regolatorie spesso stringenti e pur essendo in alcuni casi gravate da pesanti oneri di servizio pubblico (in particolare, ma non solo, nei trasporti), presentano un'elevata redditività che corrisponde ad una notevole vitalità e capacità di risposta ai condizionamenti esterni. L'incremento medio annuo degli avanzi di esercizio è pari, infatti, ad oltre il 13%. Con questi utili, peraltro, viene alimentato prevalentemente lo sviluppo sia in termini di estensione del servizio che di innovazione tecnologica. Al riguardo è di assoluto rilievo il dato relativo alla crescita degli investimenti (l'indice nominale è pari a 167 e quello reale a 148) con un incremento medio annuo nei sei anni considerati di quasi l'11%, assai superiore a quello dell'economia nel suo complesso e dei principali settori industriali.

Quanto, infine, all'occupazione la tendenza allo sviluppo ha consentito di compensare gli effetti delle esternalizzazioni, dei processi di *outsourcing*, delle innovazioni *labour saving* e, nel periodo in esame, si è avuto un sia pur modesto incremento degli occupati (il 7% in 5 anni).

Alcuni semplici indici forniscono un'idea più precisa delle dinamiche appena descritte. Si consideri, al riguardo, che la proporzione tra i costi del personale e i costi complessivi è scesa del 25% passando da un'incidenza di oltre il 26% nel 2002 al 19,5% nel 2007. Ciò ha consentito anche di migliorare fortemente le *performances* di efficienza e redditività: in particolare il valore aggiunto per dipendente è cresciuto di circa il 29% nel periodo considerato (dai 62 mila euro nel 2002 a quasi 80 mila euro nel 2007) e l'utile per addetto ha registrato un incremento addirittura del 73,5% passando da 3,8 mila euro nel 2002 a 6,6 mila euro nel 2007.

Tali tendenze sono la sintesi di dinamiche diverse da un anno all'altro le quali, a loro volta, risentono sia degli andamenti congiunturali, sia delle politiche delle aziende di maggiori dimensioni, sia della situazione dei mercati rilevanti, soprattutto quelli delle materie prime, sia, infine, come si è detto, delle prospettive sul piano della disciplina normativa. Non è quindi agevole indicare un unico motivo alla base dei mutamenti di tendenza da un anno all'altro; per ognuno occorre infatti risalire a più cause.

Un fenomeno che certamente ha avuto una rilevante ricaduta sulle aspettative e sulla definizione delle strategie aziendali è costituito dalla prospettiva di apertura dei mercati per effetto delle norme o, più spesso, dei progetti di riforma succedutisi nel periodo in esame. Ciò ha prodotto effetti sia di stimolo che di ostacolo: gli stimoli da ricondurre agli indirizzi liberalizzatori che hanno indotto le imprese a riposizionarsi sui mercati, gli ostacoli dovuti ai frequenti cambiamenti di rotta e di velocità del processo riformatore e alla debolezza delle prassi regolatorie.

Le strategie delle imprese hanno dovuto tener conto di queste contingenze: esse, per un verso, hanno tentato di compensare i vincoli tariffari tramite l'ingresso in aree di *business* a maggiori aspettative di redditività (in special modo TLC e ICT), per altro verso hanno realizzato attività di consolidamento e crescita mediante aggregazioni aziendali volte all'estensione territoriale e settoriale. Il 2002, periodo di partenza dell'attuale rilevazione, ha costituito un anno di congiuntura negativa per i servizi pubblici locali in seguito sia al rallentamento economico, sia alla crescente incertezza istituzionale, sia alla volatilità dei mercati tecnologici. Di conseguenza si è avuto un rallentamento della crescita e una forte contrazione degli utili d'esercizio.

A partire dall'anno successivo si è verificato un forte recupero sia dello sviluppo degli investimenti che hanno ripreso un ritmo di incremento molto consistente, sia della dinamica dei ricavi e dei costi che ha consentito di riposizionarsi su un terreno di crescente redditività. Più nel dettaglio negli anni considerati il valore della produzione ha registrato incrementi al di sopra di quelli dei costi, con la sola eccezione del 2005 a causa, soprattutto, del forte aumento, del prezzo delle materie prime energetiche a cui solo parzialmente si è riusciti a far fronte mediante le tariffe.

Questa fase riflessiva verificatasi nel 2005, in cui gli utili sono diminuiti di oltre il 4%, in effetti, è da interpretare come un consolidamento dei notevoli risultati realizzati nel biennio precedente con incrementi degli utili di oltre il 12% nel 2003 e di quasi il 43% nel 2004 e con una crescita degli investimenti di circa il 7% nel 2003 e del 13% nel 2004.

Nell'ultimo biennio 2006-2007, infine, il comparto si è collocato di nuovo lungo un sentiero di accentuato sviluppo riprendendo la tendenza dei periodi precedenti. In particolare gli incrementi dei prezzi delle materie prime sono stati efficacemente contrastati sia tramite un'intensificazione delle attività *core*, anche dismettendo partecipazioni non strategiche, sia tramite intensi fenomeni di riorganizzazione aziendale che non di rado hanno condotto a soluzioni *outsourcing*. In questo quadro rileva sottolineare la forte crescita del fatturato sistematicamente al di sopra di quella dei costi. Circa la composizione di questi ultimi, peraltro, è proseguita e si è intensificata la tendenza al mutamento con una minore incidenza delle spese per il personale. In altri termini le imprese del settore hanno reagito alle spinte esogene dal lato dei costi non solo e non tanto tramite la leva tariffaria (che peraltro, soprattutto in alcuni settori, è stata utilizzata per colmare i ritardi accumulatisi nel corso degli anni) quanto sul versante delle strategie aziendali sia in direzione della crescita dimensionale e produttiva, sia delle politiche di incremento di efficienza e produttività.

Si consideri, al riguardo, che il valore aggiunto ha registrato rispettivamente incrementi del 6,4% nel 2006 e del 7,2% nel 2007 a fronte di aumenti del costo del personale del 2,3% nel 2006 e del 3,1% nel 2007. Ciò ha consentito un significativo innalzamento della redditività per effetto del quale gli utili sono cresciuti del 13,4% nel 2006 e del 6,8% nel 2007.

Da sottolineare, in particolare, che le risorse sono state impegnate prevalentemente in attività di investimento che hanno registrato una crescita intorno al 12% in entrambi gli anni.

I dati relativi al comparto costituiscono l'involuppo dei risultati dei diversi settori in esso compresi che, a loro volta, presentano peculiarità che ne condizionano le *performances* economiche.

E' nota, in particolare, la specificità dei trasporti pubblici locali i quali, non solo in Italia, ma in ogni parte del mondo, registrano disavanzi strutturali dovuti soprattutto alle caratteristiche produttive del settore (diseconomie esterne da congestionamento, modesta possibilità di innovazione tecnologica, elevata quota della componente lavoro), che rendono necessarie sovvenzioni pubbliche. Queste ultime, soprattutto in periodi di emergenza finanziaria, non sempre riescono a compensare gli oneri di universalità a cui tali servizi sono sottoposti con la conseguenza del prodursi di *deficit* di esercizio. Dai dati relativi al periodo in esame risulta comunque un costante miglioramento della situazione, con un contenimento e con una tendenza alla riduzione delle perdite e con una forte tendenza allo sviluppo degli investimenti.

Del pari specifica e in controtendenza è la situazione dell'edilizia residenziale pubblica (gli IACP ora variamente denominati dalle Regioni) che risente di una crisi settoriale, prevalentemente di natura finanziaria, che si trascina ormai da numerosi anni. La tendenza al regresso, dovuta prevalentemente alla riduzione del gettito derivante dalle cessioni del patrimonio e alla contemporanea drastica contrazione dei trasferimenti dello Stato a copertura degli investimenti, ha determinato un peggioramento dei risultati economici che negli ultimi anni si è riusciti in parte a contenere ma non ad arginare.

Tabella ES. 6 – IMPRESE DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE. Andamenti economici e produttivi per gli anni

DATI ECONOMICI E PRODUTTIVI	2002	Indice	2003	Indice	Var. %
ACQUA					
Totale ricavi vendite e prestazioni	3.717	100	3.898	105	4,9
Totale costi	4.282	100	4.439	104	3,7
<i>di cui costi del personale</i>	1.006	100	1.034	103	2,9
Risultato di esercizio	204	100	217	107	6,8
Investimenti	1.194	100	1.343	113	12,5
Totale addetti	23.020	100	23.503	102	2,1
Acqua erogata (000 mc)	5.062.668	100	5.265.174	104	4,0
Utenze acqua	10.684.981	100	11.165.805	104	4,5
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA					
Totale ricavi vendite e prestazioni	1.737	100	1.716	99	-1,2
di cui ricavi alienaz.ne imm. e diritti reali	250	100	248	99	-0,8
Totale costi	3.139	100	3.180	101	1,3
<i>di cui costi del personale</i>	328	100	333	102	1,5
Risultato di esercizio	-141	100	-178	126	26,2
Investimenti	784	100	724	92	-7,7
Totale addetti	7.364	100	7.190	98	-2,4
ENERGIA					
Totale ricavi vendite e prestazioni	2.037	100	2.296	113	12,7
Totale costi	2.430	100	2.576	106	6,0
<i>di cui costi del personale</i>	395	100	413	105	4,5
Risultato di esercizio	321	100	358	112	11,8
Investimenti	375	100	419	112	11,7
Totale addetti	8.504	100	8.691	102	2,2
Energia distribuita (MWh)	26.290.902	100	27.684.320	105	5,3
FARMACIE					
Totale ricavi vendite e prestazioni	1.116	100	1.196	107	7,2
Totale costi	1.102	100	1.178	107	6,9
<i>di cui costi del personale</i>	149	100	161	108	8,0
Risultato di esercizio	37	100	41	111	10,9
Investimenti	95	100	99	104	4,2
Totale addetti	3.540	100	3.692	104	4,3
Numero prestazioni (000)	60.320	100	61.874	103	2,6
GAS					
Totale ricavi vendite e prestazioni	4.407	100	4.735	107	7,4
Totale costi	4.562	100	4.843	106	6,2
<i>di cui costi del personale</i>	378	100	398	105	5,2
Risultato di esercizio	243	100	272	112	11,9
Investimenti	291	100	327	112	12,3
Totale addetti	8.045	100	8.190	102	1,8
Volumi erogati (000 mc)	13.014.891	100	13.743.725	106	5,6

2002-2007 (milioni di euro)

2004	Indice	Var. %	2005	Indice	Var. %	2006	Indice	Var. %	2007 Stime	Indice	Var. %
4.341	117	11,4	4.883	131	12,5	5.475	147	12,1	6.350	171	16,0
4.982	116	12,2	5.540	129	11,2	6.175	144	11,5	6.750	158	9,3
1.092	109	5,5	1.125	112	3,1	1.145	114	1,8	1.200	119	4,8
276	135	26,9	257	126	-6,8	271	133	5,4	290	142	7,0
1.554	130	15,7	1.761	148	13,3	2.002	168	13,7	2.310	194	15,4
23.855	104	1,5	24.415	106	2,3	24.893	108	2,0	25.340	110	1,8
5.450.882	108	3,5	5.783.322	114	6,1	5.997.305	118	3,7	6.267.185	124	4,5
11.724.095	110	5,0	12.392.370	116	5,7	12.900.460	121	4,1	13.571.000	127	5,2
1.723	99	0,4	1.663	96	-3,5	1.660	96	-0,2	1.600	92	-3,6
240	96	-3,2	200	80	-16,7	192	77	-4,0	187	75	-2,6
3.247	103	2,1	3.450	110	6,3	3.500	112	1,4	3.710	118	6,0
349	106	4,8	310	95	-11,2	320	98	3,2	355	108	10,9
-209	148	17,4	-210	149	0,5	-200	142	-4,8	-210	149	5,0
678	86	-6,4	650	83	-4,1	600	77	-7,7	571	73	-4,8
7.093	96	-1,3	6.450	88	-9,1	6.300	86	-2,3	6.280	85	-0,3
2.754	135	20,0	3.400	167	23,5	4.157	204	22,3	4.600	226	10,7
3.009	124	16,8	3.574	147	18,8	4.325	178	21,0	4.750	195	9,8
455	115	10,0	507	128	11,5	518	131	2,2	535	135	3,3
486	152	35,7	469	146	-3,5	522	163	11,3	555	173	6,3
493	131	17,5	560	149	13,7	670	179	19,6	750	200	11,9
8.794	103	1,2	8.999	106	2,3	9.279	109	3,1	9.465	111	2,0
28.736.324	109	3,8	30.173.342	115	5,0	31.304.100	119	3,7	32.025.000	122	2,3
1.417	127	18,4	1.619	145	14,3	1.950	175	20,4	2.200	197	12,8
1.346	122	14,3	1.530	139	13,7	1.690	153	10,5	1.800	163	6,5
172	116	7,0	182	122	5,8	190	128	4,4	195	131	2,6
53	146	31,4	48	131	-9,8	50	136	3,8	55	150	10,0
109	115	10,2	119	126	9,3	118	124	-0,8	135	142	14,4
3.760	106	1,8	3.878	110	3,1	4.034	114	4,0	4.095	116	1,5
62.120	103	0,4	63.960	106	3,0	65.430	108	2,3	67.400	112	3,0
5.705	129	20,5	7.029	159	23,2	8.915	202	26,8	9.400	213	5,4
5.628	123	16,2	6.678	146	18,7	8.351	183	25,1	9.200	202	10,2
434	115	8,9	483	128	11,3	493	130	2,1	505	133	2,4
366	150	34,5	352	145	-3,8	390	160	10,8	405	167	3,8
375	129	14,5	425	146	13,4	509	175	19,8	560	192	10,0
8.550	106	4,4	8.827	110	3,2	9.070	113	2,8	9.190	114	1,3
14.046.087	108	2,2	14.467.520	111	3,0	15.046.220	116	4,0	15.197.000	117	1,0

segue: Tabella ES. 6 – IMPRESE DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE. Andamenti economici e produttivi per gli anni

DATI ECONOMICI E PRODUTTIVI	2002	Indice	2003	Indice	Var. %
IGIENE AMBIENTALE					
Totale ricavi vendite e prestazioni	3.682	100	3.832	104	4,1
Totale costi	4.068	100	4.181	103	2,8
<i>di cui costi del personale</i>	1.457	100	1.495	103	2,6
Risultato di esercizio	95	100	109	115	14,8
Investimenti	550	100	567	103	3,1
Totale addetti	36.490	100	37.548	103	2,9
Raccolta (tonnellate/anno)	16.878.554	100	18.043.174	107	6,9
Tonnellate smaltite	19.120.221	100	20.706.748	108	8,3
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (*)					
Totale ricavi vendite e prestazioni	4.567	100	4.717	103	3,3
Totale costi	5.257	100	5.388	102	2,5
<i>di cui costi del personale</i>	2.779	100	2.845	102	2,4
Risultato di esercizio	-147	100	-133	91	-9,2
Investimenti	937	100	1.051	112	12,1
Totale addetti	72.756	100	72.270	99	-0,7
Km percorsi (migliaia)	1.370.302	100	1.385.375	101	1,1
Viaggiatori trasportati (migliaia)	4.549.210	100	4.590.153	101	0,9
TOTALE GENERALE					
Società di capitale	448		650		
Valore della produzione	25.391	100	26.610	105	4,8
Totale ricavi vendite e prestazioni	21.263	100	22.390	105	5,3
TOTALE COSTI	24.840	100	25.785	104	3,8
<i>di cui costi del personale</i>	6.492	100	6.680	103	2,9
Valore aggiunto	9.845	100	10.318	105	4,8
Risultato di esercizio	611	100	686	112	12,3
Investimenti	4.226	100	4.530	107	7,2
Totale addetti	159.719	100	161.084	101	0,9

(*) Nel settore Trasporto pubblico locale i ricavi delle vendite e prestazioni comprendono anche quelli relativi ai trasferimenti pubblici.

Fonte: CONF SERVIZI

2002-2007 (milioni di euro)

2004	Indice	Var. %	2005	Indice	Var. %	2006	Indice	Var. %	2007 Stime	Indice	Var. %
4.341	118	13,3	4.923	134	13,4	5.505	150	11,8	6.300	171	14,4
4.696	115	12,3	5.304	130	12,9	5.850	144	10,3	6.250	154	6,8
1.593	109	6,5	1.641	113	3,0	1.675	115	2,1	1.700	117	1,5
150	159	38,5	138	146	-7,9	152	161	9,8	160	169	5,3
699	127	23,4	774	141	10,7	871	158	12,5	1.010	184	16,0
39.275	108	4,6	40.103	110	2,1	40.620	111	1,3	40.900	112	0,7
18.930.212	112	4,9	19.498.360	116	3,0	19.985.820	118	2,5	20.545.500	122	2,8
21.645.797	113	4,5	22.403.589	117	3,5	22.851.700	120	2,0	23.470.000	123	2,7
5.224	114	10,8	5.814	127	11,3	6.098	134	4,9	6.450	141	5,8
6.026	115	11,9	6.850	130	13,7	7.250	138	5,8	7.650	146	5,5
2.992	108	5,2	3.171	114	6,0	3.249	117	2,5	3.335	120	2,6
-145	99	8,7	-117	80	-18,8	-122	83	3,9	-120	82	-1,6
1.213	129	15,4	1.333	142	9,9	1.510	161	13,3	1.710	182	13,2
72.631	100	0,5	73.581	101	1,3	75.050	103	2,0	75.668	104	0,8
1.406.156	103	1,5	1.421.624	104	1,1	1.434.420	105	0,9	1.460.000	107	1,8
4.645.234	102	1,2	4.682.400	103	0,8	4.725.550	104	0,9	4.782.000	105	1,2
790			871			889			949		
29.980	118	12,7	33.997	134	13,4	38.621	152	13,6	41.905	165	8,5
25.505	120	13,9	29.331	138	15,0	33.760	159	15,1	36.900	174	9,3
28.934	116	12,2	32.926	133	13,8	37.141	150	12,8	40.110	161	8,0
7.086	109	6,1	7.419	114	4,7	7.590	117	2,3	7.825	121	3,1
11.168	113	8,2	11.894	121	6,5	12.655	129	6,4	13.566	138	7,2
978	160	42,6	937	153	-4,2	1.063	174	13,4	1.135	186	6,8
5.120	121	13,0	5.622	133	9,8	6.280	149	11,7	7.046	167	12,2
163.958	103	1,8	166.253	104	1,4	169.246	106	1,8	170.938	107	1,0

Tutti gli altri settori (gli energetici, gli idrici, gli ambientali e le farmacie) sono caratterizzati da una dinamica di sviluppo equilibrata che si sostanzia in rilevanti incrementi degli investimenti, da una crescita del fatturato superiore ai costi, da risultati economici di segno positivo e crescenti.

Tale fenomeno, come si è detto, presenta intensità diverse a seconda delle caratteristiche dei settori e delle fasi congiunturali. In particolare alcuni servizi, come quelli idrici e dell'ambiente, risentono di una maggiore frammentazione produttiva e di più stringenti politiche tariffarie. Nonostante ciò negli ultimi anni, grazie anche all'accelerazione dell'applicazione delle norme di riforma (con particolare riguardo alla gestione per ambiti territoriali ottimali, agli adeguamenti tariffari e al passaggio, sia pur largamente parziale, dalla TARSU alla tariffa dei rifiuti) si è registrato un sostanziale miglioramento dei risultati economici e una forte crescita degli investimenti.

I settori energetici (energia elettrica e gas), infine, sono quelli maggiormente coinvolti da processi di aggregazione e fusione che hanno consentito loro di realizzare significative economie di scala e di scopo. Nel corso dei sei anni considerati essi hanno conseguito i risultati migliori sia in termini di redditività che di sviluppo. Questa tendenza, peraltro, ha subito nell'ultimo triennio una sia pur lieve attenuazione a causa soprattutto dell'accennata crescita dei prezzi delle materie energetiche. In effetti nel 2007, anche in conseguenza di situazioni climatiche particolarmente miti, il volume dei ricavi è cresciuto al di sotto (gas) e poco al di sopra (elettricità) dei costi. Di conseguenza gli utili di esercizio hanno rallentato la crescita, aumentando ad un ritmo minore rispetto alla media del periodo (nel gas il 3,8% a fronte di un incremento medio annuo di quasi l'11% e nell'elettrico il 6,3% contro una media annua dell'11,5%).

8.3 – I BILANCI DI COMPETENZA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

8.3.1 – Il bilancio di competenza dello Stato

Risultati di sintesi accertamenti e impegni esercizio finanziario 2007

Alla fine dell'esercizio 2007, sulla base dei dati provvisori per gli accertamenti ed impegni al momento disponibili, la gestione di competenza ha concluso con un risultato finale negativo, pari alla differenza tra il totale delle entrate accertate e delle spese impegnate finali, per 22.379 milioni di euro, mentre nel precedente esercizio si era registrato un risultato finale positivo pari a 12.938 milioni di euro.

Per concludere, i saldi delle operazioni finali relativi agli accertamenti presentano un decremento pari a 9.839 milioni di euro; per gli impegni, invece, un incremento pari a 25.478 milioni di euro.

Nei due successivi paragrafi si forniscono dettagliate specificazioni sull'andamento degli accertamenti e degli impegni negli esercizi finanziari 2006 e 2007.

BILANCIO DELLO STATO: Risultati degli anni 2005/2006/2007 Analisi degli impegni ed accertamenti (al lordo delle regolazioni contabili) (milioni di euro)

	2005	2006	2007	Variazioni assolute
ACCERTAMENTI				
- Tributari	377.854	429.363	417.460	-11.903
- Altri accertamenti	54.180	50.680	52.744	2.064
TOTALE ACCERTAMENTI	432.034	480.043	470.204	-9.839
IMPEGNI				
- Correnti	415.561	427.987	435.272	7.285
- In conto capitale	46.924	39.118	57.311	18.193
TOTALE IMPEGNI	462.485	467.105	492.583	25.478
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-30.451	12.938	-22.379	-35.317

Fonte: MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Analisi degli accertamenti

Per quanto riguarda le entrate, nel prospetto che segue sono poste a raffronto le risultanze provvisorie degli accertamenti 2007 con quelle definitive del 2005 e 2006.

Nel 2007 le entrate finali hanno registrato, rispetto al 2006, un aumento di 15.029 milioni di euro (+3,1%), risultante da un aumento di milioni 12.965 (+3,0%) ascrivibile al comparto delle entrate tributarie e di milioni 2.064 (+4,1%) riferito ad altri cespiti.

Va, comunque, tenuto presente che, a motivo della provvisorietà delle risultanze riferite al 2007, non sono da escludere - analogamente a quanto verificatosi nei precedenti esercizi - adeguamenti dell'indicato gettito.

Nell'ambito del comparto delle entrate tributarie l'aumento del gettito di 12.965 milioni (+3,0%) riguarda per milioni 11.980 (+5,4%) le imposte dirette e per milioni 985 (+0,5%) le imposte indirette.

Nella categoria delle imposte dirette si evidenziano principalmente: l'aumento dell'IRE (+ milioni 5.172, pari a +3,3%), dell'IRES (+ milioni 11.492, pari a +26,4%) e delle ritenute sui redditi da capitale (+ milioni 1.291, pari a +11,0%), mentre si registra una riduzione per quanto riguarda i condoni, in relazione alle scadenze previste per i versamenti da parte dei contribuenti (- milioni 135, pari a -78,0%) e le entrate derivanti dalle altre imposte sostitutive (- milioni 686, pari a -40,1%). Per quanto concerne l'ILOR, tributo ormai soppresso, si registrano accertamenti di entrate esclusivamente per l'emissione di ruoli negli anni considerati, riferiti comunque ad anni precedenti alla sua soppressione.

Di seguito viene riportata l'analisi per articoli degli accertamenti per IRE, IRES e Imposta sostitutiva (ritenute sui redditi da capitale).

	Accertamenti (milioni di euro)			Variazioni %	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
IMPOSTE DIRETTE	189.865	222.658	234.638	17,3	5,4
di cui:					
- IRE	139.283	155.344	160.516	11,5	3,3
- IRES	36.305	43.556	55.048	20,0	26,4
- ILOR	240	339	129	41,3	-61,9
- Ritenute sui redditi di capitale	9.126	11.783	13.074	29,1	11,0
- Ritenuta sui dividendi	492	754	540	53,3	-28,4
- Condoni imposte dirette	575	173	38	-69,9	-78,0
- Sostitutive art. 3 legge 662/96	1.361	2.233	1.847	64,1	-17,3
- Altre imposte sostitutive	1.125	1.711	1.025	52,1	-40,1
- Giochi di abilità e concorsi pronostici	341	352	328	3,2	-6,8
IMPOSTE INDIRETTE	187.989	206.705	207.690	10,0	0,5
IMPOSTE SUGLI AFFARI	21.984	24.569	21.353	11,8	-13,1
di cui:					
- Concessioni governative	1.253	1.328	1.566	6,0	17,9
- Registro, bollo e sostitutiva	10.105	11.610	11.296	14,9	-2,7
IMPOSTE SUL MOVIMENTO E SCAMBIO DELLE MERCI E DEI SERVIZI	137.092	151.962	155.400	10,8	2,3
di cui:					
- IVA	114.925	129.512	133.521	12,7	3,1
- Oli minerali	21.234	21.598	21.079	1,7	-2,4
IMPOSTE SUI CONSUMI	18.721	19.393	19.553	3,6	0,8
di cui:					
- Tabacchi	9.010	9.936	10.090	10,3	1,5
- Gas metano impieghi non industriali	4.395	4.295	4.305	-2,3	0,2
LOTTO E LOTTERIE	10.192	10.781	11.384	5,8	5,6
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	377.854	429.363	442.328	13,6	3,0
ALTRE ENTRATE	54.180	50.680	52.744	-6,5	4,1
di cui:					
- Assicurazioni R.C. auto	1.802	1.861	1.671	3,3	-10,2
- Retrocessioni, dietimi di interesse e SWAP	5.794	4.595	3.368	-20,7	-26,7
- Soppressioni gestioni fuori bilancio	406	949	441	133,7	-53,5
- Dividendi	2.889	3.110	2.576	7,6	-17,2
- Multe, ammende in materia tributaria	11.163	14.942	15.795	33,9	5,7
- Utili di gestione istituto di emissione	15	30	80	100,0	166,7
- Avanzo gestione Monopoli	60	106	112	76,7	5,7
TOTALE ENTRATE FINALI	432.034	480.043	495.072	11,1	3,1

Fonte: MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE.

	Accertamenti (milioni di euro)			Variazioni %	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
IRE	139.283	155.344	160.516	11,5	3,3
- Ruoli	3.140	9.678	6.504	208,2	-32,8
- Ritenute sui dipendenti pubblici	10.120	11.212	11.272	10,8	0,5
- Ritenute sui dipendenti privati	91.537	98.627	101.734	7,7	3,2
- Ritenute d'acconto per redditi di lavoro autonomo	11.696	12.414	13.235	6,1	6,6
- Versamenti a saldo per autotassazione	5.717	5.701	7.742	-0,3	35,8
- Versamenti acconto per autotassazione	16.918	17.454	19.700	3,2	12,9
- Accertamento con adesione	155	258	329	66,5	27,5
IRES	36.305	43.556	55.048	20,0	26,4
- Ruoli	2.080	3.571	4.081	71,7	14,3
- Versamenti a saldo per autotassazione	7.831	9.234	13.354	17,9	44,6
- Versamenti acconto per autotassazione	26.309	30.588	37.358	16,3	22,1
- Accertamenti con adesione	85	163	255	91,8	56,4
IMPOSTA SOSTITUTIVA	6.936	9.112	10.775	31,4	18,3
- Ritenute su interessi, premi ed altri frutti corrisposti da aziende ed istituti di credito	2.277	2.641	4.354	16,0	64,9
- Ritenute sugli interessi dei titoli di Stato	41	4	-	-90,2	-
- Ritenute sulle obbligazioni e titoli simili di istituti di credito a medio e lungo termine	142	213	125	50,0	-41,3
- Ritenute sui redditi di capitale diversi dai dividendi	156	233	306	49,4	31,3
- Ritenute sui redditi di capitale corrisposti a soggetti non residenti	197	182	186	-7,6	2,2
- Imp. sost. sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obblig. di cui al D. legisl. 1.4.96, n. 239	3.936	5.200	5.202	32,1	-
- Altre ritenute	187	639	602	241,7	-5,8

Fonte: MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Per quanto concerne le imposte indirette, si segnala che l'aumento registrato (+ milioni 985, pari all'0,5%) è il risultato delle seguenti variazioni:

Affari (- milioni 3.216, pari a -13,1%);

Scambio di beni e servizi (+ milioni 3.438, pari a +2,3%);

Imposte sui consumi (+ milioni 160, pari a +0,8%);

Lotto e lotterie (+ milioni 603, pari a +5,6%).

Relativamente alla categoria "Affari", la diminuzione più significativa si evidenzia nella voce "Registro, bollo e sostitutiva" (- milioni 314, pari al -2,7%).

Nella categoria economica delle "Imposte sul movimento e scambio delle merci e dei servizi" l'incremento degli accertamenti è dovuto principalmente all'IVA (+ milioni 4.009, pari a +3,1%).

Nell'ambito della successiva voce relativa alle "Imposte sui consumi", che registra un modesto aumento del gettito (+160 milioni, pari a +0,8%), sono da segnalare l'incremento dell'imposta di consumo sui tabacchi (+ milioni 154, pari a +1,5%) mentre per l'imposta di consumo sul gas metano per usi non industriali, il gettito risulta pressoché invariato (+ milioni 10, pari a +0,2%).

Nell'ambito della categoria del "Lotto e lotterie", l'aumento registrato è dovuto ai proventi derivanti dalle lotterie ad estrazione istantanea (+ milioni 633, pari a +72,5%) e ai proventi dell'attività di gioco (+ milioni 387, pari a +57,5%), parzialmente compensati dalla diminuzione del provento del lotto (-411 milioni, pari all'6,24%).

Le entrate diverse da quelle tributarie hanno fatto registrare, nel complesso, accertamenti per milioni 52.744, con un aumento pari a milioni 2.064 (+4,1%) dovuta principalmente alle sottoelencate variazioni:

- Entrate da destinare al fondo ammortamento titoli di Stato (+ milioni 3.462);
- Versamento della cassa D.P. per mutui trasferiti MEF (- milioni 1.252);
- Retrocessioni, dietimi e swap di interesse (- milioni 1.227);
- Sanatoria opere edilizie abusive (- milioni 26);
- Vendita immobili enti previdenziali pubblici (- milioni 128);
- Redditi da capitale (- milioni 2.495);
- Multe, ammende e sanzioni in materia tributaria (+ milioni 853).

Analisi degli impegni

Gli impegni per operazioni finali ed al lordo delle regolazioni contabili, con riferimento ai dati definitivi 2003 e 2006 ed alle risultanze provvisorie per il 2007, vengono riportati nel prospetto "*BILANCIO DELLO STATO: Analisi Economica degli impegni (lordo delle regolazioni contabili)*" che segue.

L'incremento complessivo degli impegni provvisori 2007 (pari a 25.478 milioni +5,5%), nei confronti di quelli dell'esercizio precedente, è la risultante di una espansione che ha interessato sia le spese in conto capitale (+18.193 milioni) che le spese impegnate nella parte corrente, che registrano un incremento pari a 7.285 milioni.

Più specificamente la crescita registrata negli impegni correnti è la risultante di:

a) maggiori impegni per i **trasferimenti alle amministrazioni pubbliche** aumentate di 12.321 milioni; in particolare l'aumento riguarda i trasferimenti destinati alle Regioni (a titolo

BILANCIO DELLO STATO: Analisi Economica degli impegni per gli anni 2005-2007 (al lordo delle regolazioni contabili) (milioni di euro)

	2005	2006	2007	Variazioni 2007/2006	
				Absolute	%
SPESE CORRENTI					
Redditi da lavoro dipendente	81.743	88.214	86.147	-2.067	-2,3
IRAP	4.391	4.850	4.600	-250	-5,2
Consumi intermedi	12.791	12.163	11.124	-1.039	-8,5
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche:	176.491	182.793	195.114	12.321	6,7
- amministrazioni centrali	10.485	9.580	11.101	1.521	15,9
- amministrazioni locali:	93.926	97.765	105.280	7.515	7,7
- regioni	72.311	75.141	82.922	7.781	10,4
- comuni	13.385	14.646	13.873	-773	-5,3
- altre	8.230	7.978	8.485	507	6,4
- enti previdenziali e assistenza sociale	72.080	75.448	78.733	3.285	4,4
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	3.932	4.668	6.579	1.911	40,9
Trasferimenti correnti a imprese	4.391	4.317	5.888	1.571	36,4
Trasferimenti correnti a estero	1.615	1.577	2.576	999	63,3
Risorse proprie CEE	14.480	14.577	14.410	-167	-1,1
Interessi passivi e redditi da capitale	70.461	70.800	68.803	-1.997	-2,8
Poste correttive e compensative	44.607	43.143	39.261	-3.882	-9,0
Ammortamenti	18	163	163	-	-
Altre uscite correnti	641	722	607	-115	-15,9
TOTALE SPESE CORRENTI	415.561	427.987	435.272	7.285	1,7
SPESE IN CONTO CAPITALE					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.145	4.138	5.949	1.811	43,8
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubbliche:	19.006	15.140	19.307	4.167	27,5
- amministrazioni centrali	9.382	5.155	8.849	3.694	71,7
- amministrazioni locali:	8.670	9.357	10.048	691	7,4
- regioni	4.702	4.665	5.075	410	8,8
- comuni	3.023	3.521	4.113	592	16,8
- altre	945	1.171	860	-311	-26,6
- enti previdenziali e assistenza sociale	954	628	410	-218	-34,7
Contributi agli investimenti ad imprese	5.766	9.682	14.975	5.293	54,7
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	150	170	150	-20	-11,8
Contributi agli investimenti ad estero	911	399	1.000	601	150,6
Altri trasferimenti in conto capitale	8.894	8.675	14.940	6.265	72,2
Acquisizione di attività finanziarie	6.052	914	990	76	8,3
TOTALE SPESE CAPITALI	46.924	39.118	57.311	18.193	46,5
IN COMPLESSO	462.485	467.105	492.583	25.478	5,5

Fonte: MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

di compartecipazione Iva, per il fondo ordinario per le regioni a statuto speciale e per il fondo sanitario nazionale) ed agli enti di previdenza aumentati di 3.285 milioni, ascrivibili in parte agli interventi in materia pensionistica previsti dal decreto-legge 81 del 2007;

b) i trasferimenti **alle famiglie** registrano un incremento degli impegni pari a 1.911 milioni in relazione, in particolare, all'autorizzazione di 1.900 milioni prevista per l'assegnazione del "bonus incapienti" dal decreto-legge 159 del 2007, che si contrappone al sostanziale venir meno, per l'anno 2007, degli impegni per assegni ai nuovi figli (-600 milioni circa);

c) maggiori trasferimenti **correnti alle imprese** registrano, rispetto al 2006, incrementi per 1.571 milioni, che in parte derivano in conseguenza delle maggiori risorse assegnate al fondo trasferimenti correnti alle imprese dalla finanziaria 2007 (565 milioni di euro) e dagli effetti dei decreti legge 81 e 159 del 2007, con lo sblocco degli accantonamenti previsti dal comma 758 della medesima finanziaria 2007 e con l'assegnazione di maggiori contributi ad alcune società pubbliche.

d) minori impegni per i **Redditi da lavoro dipendente** (-2.067 milioni). La riduzione è dovuta al fatto che l'anno 2006 ingloba gli arretrati contrattuali per i comparti di Scuola, Ministeri e vigili del Fuoco di competenza dell'anno 2004/2005, sottoscritti a dicembre 2005;

e) minori impegni per le **poste correttive e compensative** delle entrate (-3.882 milioni) correlato all'appostazione nel 2007 dell'importo di 4.533 milioni, considerato come regolazione contabile fino a tutto il 2006, quale restituzione dell'acconto ai concessionari della riscossione (versato annualmente ai sensi della legge 140 del 1997, a valere sulle somme riscosse nell'anno precedente, a titolo di acconto sulle riscossioni a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo), e trasferito nel 2007 tra i contributi alle imprese, a seguito della soppressione dell'obbligo di anticipazione dei concessionari medesimi, disposta dall'articolo 36, commi 1 e 2, del decreto-legge 248 del 2007.

Tale diminuzione è compensata in parte da maggiori impegni alla contabilità speciale intestata alla struttura di gestione che provvede alla regolazione in entrata di fondi di bilancio, determinati da regolazioni contabili di imposte relativi ad anni pregressi.

f) i **consumi intermedi** registrano un decremento di 1.039 milioni. Tale risultato appare attribuibile principalmente alla manovra contenitiva operata con la legge finanziaria 2007, attraverso l'introduzione del programma di revisione della spesa di cui al comma 507, sia ad un puntuale monitoraggio della categoria di spesa.

In particolare, la contrazione ha riguardato il dicastero della Difesa (-300 milioni circa) e le spese di giustizia (-500 milioni circa).

Con riferimento agli impegni in **conto capitale** il citato incremento di 18.193 milioni ha interessato in maniera particolare:

le **amministrazioni pubbliche** all'interno delle quali si registra un incremento di impegni per 4.167 milioni, imputabile in prevalenza alle amministrazioni centrali, la cui espansione pari a 3.694 milioni è attribuibile sia a maggiori impegni per l'ANAS (+2.615 milioni), impegnati nel 2007 a titolo di contributi in conto impianti, mentre nel 2006 i corrispondenti impegni, erano stati registrati tra le acquisizioni di attività finanziarie, sia per il fondo rotazione politiche comunitarie.

Gli investimenti alle imprese registrano un incremento pari a 5.293 milioni di euro, principalmente correlato all'appostazione nel 2007 dell'importo di 4.533 milioni, considerato come regolazione contabile fino a tutto il 2006, quale restituzione dell'acconto ai concessionari della riscossione (versato annualmente ai sensi della legge 140 del 1997, a valere sulle somme riscosse nell'anno precedente, a titolo di acconto sulle riscossioni a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo), e trasferito nel 2007 tra i contributi alle imprese, a seguito della soppressione dell'obbligo di anticipazione dei concessionari medesimi, disposta dall'articolo 36, commi 1 e 2, del decreto-legge 248 del 2007.

Tale inserimento, infatti, è finalizzato al definitivo rimborso della citata anticipazione, sulla base del livello dei versamenti effettuati nell'anno 2006, ultimo anno di vigenza del suddetto obbligo posto nei confronti dei ripetuti concessionari.

Oltre alla suddetta partita, si riscontrano maggiori impegni in conto impianti all'Impresa Ferrovie dello Stato S.p.A., in relazione a quanto previsto dal decreto-legge 81 (+700 milioni) e dal decreto-legge 159 del 2007 (+1.035 milioni). Diminuiscono invece gli incentivi per i crediti d'imposta.

L'incremento di 6.265 milioni relativo agli **altri trasferimenti in conto capitale**, riguarda in modo particolare i rimborsi iva autoveicoli per 5.700 milioni, nonché, le regioni per disavanzi sanitari, previsti dal decreto-legge 23 del 2007 e la protezione civile.

Circa le altre rilevanti variazioni sulla categoria, si evidenzia il venir meno del rimborso dei contributi ai gestori telefonici erogato nel 2006 (831 milioni) e delle cartolarizzazioni di immobili degli enti previdenziali (297 milioni).

Maggiori **investimenti fissi lordi** di 1.811 milioni. Tali maggiori impegni sono imputabile soprattutto a maggiori investimenti nel settore Difesa (+1.500 milioni di euro) e all'incremento delle altre spese di investimento concernenti principalmente il Ministero dell'interno (300 milioni di euro circa). Tali maggiori impegni, in concreto sono da attribuirsi ad un fisiologico recupero del trend di spesa rispetto alla consistente manovra riduttiva operata con la legge finanziaria 2006.

8.3.2 – I BILANCI DELLE REGIONI, PROVINCE, COMUNI E COMUNITÀ MONTANE

La finanza degli Enti Locali

Il sistema dei trasferimenti erariali si inquadra nel più ampio concetto di finanza propria e derivata. Tale concetto è fissato, nei principi generali nell'articolo 149 del Testo Unico dell'ordinamento degli Enti Locali (TUOEL), approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo V, della parte seconda, della Costituzione ha successivamente rimodellato i poteri e le funzioni dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali e previsto sensibili cambiamenti all'ordinamento degli Enti stessi in prospettiva federalista. Tra i tratti essenziali della riforma figura anche la riformulazione dell'articolo 119 della Costituzione, sulla base del quale vengono delineati i rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti Locali e costituzionalizzato il principio di autonomia finanziaria di questi ultimi.

La normativa vigente in materia di trasferimenti erariali agli Enti Locali, il richiamato articolo 149 del TUOEL, riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria a Comuni e Province fondata sulla certezza di risorse proprie e trasferite, principio questo in precedenza introdotto dall'articolo 54, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142. In tale disposizione viene anche precisata la tipologia di entrate che costituiscono la finanza di Comuni e Province (addizionali, compartecipazioni, imposte, tasse, trasferimenti statali e regionali, ecc.). In relazione a ciò i trasferimenti erariali rappresentano una delle più importanti, seppure non più la prevalente, forme di entrata.

I Comuni vengono convenzionalmente suddivisi, a seconda della popolazione residente, in 12 classi demografiche (da meno di 500 abitanti ad oltre 500.000). Le Province sono suddivise in 4 classi demografiche che tengono conto anche dell'estensione territoriale. Il rilievo della suddivisione risiede nel fatto che molte leggi e regolamenti prevedono disposizioni e parametri diversi in relazione alla classe demografica di appartenenza.

Peraltro, proprio il richiamato articolo 149, comma 5, del TUOEL, prevede espressamente che i trasferimenti erariali debbano essere ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio, delle condizioni socio-economiche nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse.

Il sistema dei trasferimenti erariali

Fino al 1984 i contributi erariali venivano attribuiti con rimborso a piè di lista, ciò ha determinato una erogazione svincolata da principi di equa distribuzione.

Successivamente, in applicazione della delega conferita con la legge del 23 ottobre 1992, n. 421, è stato emanato il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, il quale, al Titolo IV, Capo II, articoli 34 e seguenti, così come modificato ed integrato dal decreto legislativo 1 dicembre 1993, n. 528 e da successivi provvedimenti legislativi, reca la disciplina a regime dei trasferimenti erariali agli Enti Locali a decorrere dall'anno 1994.

Con il decreto legislativo n. 504 del 1992, fu introdotto un primo innovativo sistema di riequilibrio, da attuarsi inizialmente in sedici anni, fondato sulla metodologia dei parametri obiettivi che tenessero conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche nonché di una perequata distribuzione delle risorse in relazione agli squilibri di fiscalità locale. Tale sistema era basato sulla detrazione annua del 5% dei contributi erariali spettanti a Comuni e Province e sulla loro successiva redistribuzione, utilizzando i contributi annualmente detratti, con la citata metodologia dei parametri obiettivi. Ha trovato tuttavia applicazione per i soli anni 1994 e 1995 in quanto successivamente sospeso in attesa dell'adozione di un nuovo sistema di riequilibrio. Il riparto dei trasferimenti con tale metodologia non ha tuttavia investito la generalità degli Enti, ma esclusivamente quelli nei confronti dei quali è stata operata la detrazione del 5% del complesso dei contributi ordinari e perequativi. Infatti, dallo stesso sono stati esclusi gli Enti beneficiari del contributo minimo garantito (trattasi di una clausola di salvaguardia a favore degli Enti ai quali deve essere comunque assicurato un minimo di contributi erariali per il finanziamento dei servizi indispensabili per le funzioni statali delegate o attribuite), i quali, avendo il gettito dell'I.C.I. al 4 per mille superiore all'importo dei contributi ordinari e perequativi, hanno avuto l'attivazione della predetta garanzia di mantenimento minimo dei trasferimenti di cui all'articolo 36.