

Premessa

A cinque anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è ancora largamente incompleta l'attuazione dei principi codificati nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

Se, per un verso, si è realizzato un primo avvio, prevalentemente ad opera della giurisprudenza costituzionale, dei principi predicati dall'art. 117 e, con l'adozione della legge n. 131 del 2003, di quelli contenuti nell'art. 118, continua a restare privo d'attuazione il disegno, di portata strategica per l'intero sistema delle autonomie, del c.d. federalismo fiscale, previsto dall'art. 119.

Apprezzabile esito non è, parimenti, da rinvenire nelle numerose norme di indirizzo e di delega al Governo contenute nella legge n. 131 del 2003, che avrebbero dovuto assicurare l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001.

In particolare, sono rimaste sostanzialmente inattuate quelle disposizioni della legge "131" intese a garantire, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'esercizio da parte degli enti locali della generalità delle funzioni amministrative, che per espresso disposto della legge deve essere accompagnato dal trasferimento delle occorrenti risorse finanziarie.

In tale situazione, gli enti di autonomia, per fronteggiare i nuovi parziali compiti loro nel frattempo intestati, debbono ricorrere, quando la legge lo consente, all'inasprimento dei tributi di loro spettanza. Le Amministrazioni dello Stato tendono peraltro ad incrementare strutture e dotazioni organiche, specie di livello dirigenziale, con conseguente proliferazione della spesa.

Giova, inoltre, ricordare che l'art. 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni materie tra loro connesse, quali sono, da una parte, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, dall'altra, l'armonizzazione dei bilanci pubblici. L'art. 7 della legge n. 131 del 2003, pur se in testuale attuazione del nuovo art. 118 della Costituzione, richiama, nelle sue disposizioni, anche i principi dell'art. 119, con la conferma ed il potenziamento in capo alla Corte dei conti di un sistema di controlli sugli enti di

autonomia in funzione collaborativa “ai fini del coordinamento della finanza pubblica” e “in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea”.

Non è affrontato, invece, in modo risolutivo il problema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. È evidente come sia ben arduo concorrere all'opera di coordinamento della finanza pubblica, nelle sue componenti di finanza statale, regionale e locale, in presenza di un sistema di bilanci ancora sensibilmente differenziato e quindi di non facile leggibilità.

Né, d'altro canto, il pur recente decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170, di ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, può rappresentare uno strumento sufficiente a soddisfare le reali esigenze di coordinamento finanziario e di conoscibilità dei dati, che può solo derivare dalla loro coerente aggregazione. Tale decreto, adottato dal Governo in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge n. 131/2003, i cui contenuti sono stati fortemente ristretti dall'intervento della Corte costituzionale (sentenza n. 280 del 2004), si limita, infatti, ad operare una ricognizione, quasi automatica, delle norme vigenti nella materia dei bilanci delle Regioni e degli enti locali senza poter apportare effettive innovazioni.

La Corte ha più volte posto l'accento (di recente, nel febbraio 2006, in occasione di un'audizione tenuta presso la Commissione bilancio della Camera) sulla necessità che il processo di armonizzazione contabile nell'ambito della pubblica amministrazione, per rispondere alle esigenze reali di governo del sistema e di coordinamento della finanza pubblica nazionale e comunitaria, si svolga secondo principi così riassumibili:

- definizione dei postulati del sistema di bilancio, che dovranno essere i medesimi in tutti gli ordinamenti (Stato, Regioni ed enti locali), posto che avere principi fondamentali e criteri di competenza difformi porta inevitabilmente ad un sistema eterogeneo e introduce delle forti limitazioni ad un corretto processo di consolidamento dei conti;
- definizione di prospetti contabili di previsione e di consuntivo il più possibile uniformi, e che mantengano una struttura obbligatoria, cioè non modificabile, almeno a livello di voci aggregate;
- indicazione dei corretti principi contabili da porre a base, secondo le prassi ormai diffuse nei principali paesi europei, dei precetti tecnici di dettaglio;
- organizzazione di controlli interni ed esterni, questi ultimi affidati ad un organo della Repubblica, investito, come attualmente è la Corte dei conti, di funzioni di garanzia degli equilibri finanziari del settore pubblico, in grado di verificare il rispetto dei postulati ed assicurare la trasparenza delle gestioni e l'attendibilità dei dati contabili.

La Corte si è sin qui data carico – con gli strumenti disponibili – della verifica dei conti pubblici, in sede non solo consuntiva, attraverso gli appositi referti al Parlamento, ma anche preventiva, nelle reiterate audizioni svolte dinanzi alle Commissioni bilancio della Camera e Senato sui documenti di programmazione economica e finanziaria e sui disegni di legge finanziaria, nonché nei referti quadrimestrali sulle leggi di spesa.

Come già avviene da diversi anni per l'entrata, ha avviato, seppur in via sperimentale e necessariamente a campione, anche la verifica dell'affidabilità, attendibilità e veridicità dei dati contabili della spesa, al fine di addivenire, in prospettiva, ad una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci, pur con le peculiarità e le diversità insite nel sistema dei conti pubblici.

Ha, infine, in programma l'ampliamento del proprio raggio di azione, per accrescere e rendere più incisivi gli apporti conoscitivi e valutativi sugli andamenti di finanza pubblica attraverso l'interconnessione con le più aggiornate banche-dati; per fare ciò necessita, peraltro, di una più appropriata strumentazione giuridica, quale può derivare solo dall'armonizzazione dei bilanci pubblici, da consolidare poi in aggregati contabili di maggior significato, anche attraverso adeguate elaborazioni informatiche.

E', comunque, esigenza prioritaria che all'Istituto sia consentito l'accesso ai dati ed alle fonti d'informazione detenute dalle più autorevoli istituzioni pubbliche che concorrono al monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica

- 1. Premessa.**
- 2. La politica di bilancio per il 2005.**
- 3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.**
- 4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.**
- 5. La manovra di bilancio per il 2006.**

1. Premessa.

1.1. Il 2005 si caratterizza come un anno nel quale lo scostamento tra obiettivi e risultati di finanza pubblica è stato particolarmente ampio.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche – originariamente proiettato al 2,7 per cento del Pil – si è attestato al 4,1 per cento, crescendo di oltre 10 miliardi di euro rispetto al 2004. Si è praticamente azzerato (0,4 per cento) il rapporto tra saldo primario e Pil, che aveva superato il 6,5 per cento nel 1997. Solo poco più di un decimo del peggioramento del saldo primario tra il 2004 e il 2005 è attribuibile – secondo stime ufficiali della Banca d'Italia – all'andamento dell'economia.

Il debito pubblico – che ha superato i 1.500 miliardi di euro – ha subito dopo oltre un decennio una inversione di tendenza, con un aumento dell'incidenza sul prodotto interno lordo, dal 103,9 al 106,4 per cento.

Nel confronto europeo il disavanzo dei conti dell'Italia in rapporto al Pil supera la media dell'Uem di 1,7 punti percentuali (nell'ultimo quinquennio il rapporto deficit/Pil si è collocato in media al 3,4 per cento in Italia e al 2,5 per il complesso della Uem); il rapporto debito/Pil è inferiore solo al dato della Grecia. La quota della spesa complessiva delle Amministrazioni

pubbliche – che ancora nel 2002 era inferiore alla media della Uem – è risultata superiore alla media europea di 0,7 punti. Il rapporto tra entrate complessive e Pil risulta di circa un punto inferiore alla media dell'Uem (44,0 contro 45,1 per cento).

1.2. Al netto degli introiti delle sanatorie fiscali – in netta riduzione – il gettito tributario offre segnali di apprezzabile tenuta nelle principali imposte. Priva di risultati adeguati si rivela, invece, l'azione di contenimento della spesa pubblica, che appare confinata, per lo più, al controllo delle erogazioni per spese di investimento e in conto capitale. La spesa corrente primaria è risalita ad una quota vicina al 40 per cento del Pil, un livello non distante da quello prevalente all'inizio degli anni novanta. Gli obiettivi di contenimento entro il 2 per cento assunti con la finanziaria per il 2005 sono stati raggiunti solo in limitati comparti della spesa statale. Si confermano le difficoltà di controllo di categorie di spesa di grande rilevanza, come i redditi da lavoro dipendente e la spesa sanitaria. Anche nei conti delle Amministrazioni territoriali il rispetto dei limiti alla crescita della spesa sembra parzialmente ottenuto solo in virtù di una severa – non prevista e non desiderabile – compressione delle spese di investimento. In particolare, i conti delle Regioni registrano una dinamica della spesa molto sostenuta nelle categorie, di dimensioni complessivamente rilevanti, escluse dai limiti del Patto di stabilità interno.

Una ricognizione delle vicende dell'ultimo decennio mostra che il non confortante quadro di finanza pubblica del 2005 deve essere fatto risalire ad un evidente allentamento dell'attenzione al tema del riequilibrio dei conti, intervenuto già subito dopo l'ammissione all'Uem. Gli esiti di tale ridotta attenzione propongono uno scenario complesso per gli anni a venire, allorché sarà necessario confrontarsi con i riflessi sui bilanci pubblici del processo di invecchiamento della popolazione e con una tendenza al rialzo dei tassi di interesse a livello internazionale.

2. La politica di bilancio per il 2005.

2.1. La manovra di bilancio per il 2005 si riferiva ad un quadro macroeconomico e di finanza pubblica che è successivamente mutato in senso nettamente peggiorativo.

Con la “Nota di aggiornamento del DPEF 2005-2008” del settembre 2004 – messa a punto contestualmente alla predisposizione della Legge Finanziaria – il governo, confermando sostanzialmente lo scenario presentato nel DPEF, fissava la crescita in termini reali del PIL per il 2005 al 2,1 per cento, mentre gli obiettivi programmatici di finanza pubblica prevedevano un rapporto indebitamento/Pil pari al 2,7 per cento (rispetto ad un saldo tendenziale del 4,4 per

cento), un avanzo primario pari al 2,4 per cento del Pil e una riduzione del rapporto debito/Pil dell'1,9 per cento.

La manovra correttiva affidata alla Legge Finanziaria per il 2005 era, pertanto, definita pari all'1,7 per cento del Pil per un importo valutato ufficialmente nell'ordine di 24 miliardi di euro. Il rapporto debito/Pil avrebbe segnato una riduzione di poco meno di due punti percentuali rispetto al 2004.

Si confermava, inoltre, la scelta di ricorrere in misura molto più contenuta ad interventi temporanei. Infatti, solo 7 miliardi di euro erano riferibili ad operazioni di dismissioni del patrimonio immobiliare e alla cessione di tratti della rete stradale. I restanti 17 miliardi di euro sarebbero stati assicurati da provvedimenti di contenimento della spesa (per 9,5 miliardi) e da misure di aumento delle entrate, attraverso operazioni di "manutenzione" delle basi imponibili (7,5 miliardi).

Un emendamento governativo presentato durante la sessione di bilancio ha, poi, introdotto sgravi fiscali valutati, in termini di competenza economica, in 4,3 miliardi di euro.

La sessione parlamentare ha sostanzialmente confermato la dimensione complessiva della manovra correttiva del disavanzo 2005, ma ha aumentato l'importo della manovra "lorda" (portata a oltre 32 miliardi di euro), allo scopo di consentire la copertura degli sgravi fiscali relativi all'imposta sul reddito e all'IRAP e degli interventi espansivi decisi nel corso dell'esame parlamentare (1,8 miliardi di euro). L'aumentata dimensione della manovra lorda doveva consentire, nel 2005, di produrre gli effetti programmati di riduzione dell'indebitamento netto (confermati in circa 24 miliardi di euro) e, nello stesso tempo, di coprire maggiori spese correnti per 2,7 miliardi di euro e, soprattutto, minori imposte dirette stimate, complessivamente, in circa 5,8 miliardi (4,3 miliardi riferibili alla riforma dell'imposta sul reddito e 1,5 miliardi a diverse proroghe di sgravi e agevolazioni).

Nella versione definitiva la manovra lorda per il 2005 è, dunque, risultata costituita per il 40 per cento da minori spese, per circa il 34 per cento da maggiori entrate, per il 22 per cento circa da dismissioni di attivi patrimoniali e per il 4,6 per cento da misure di razionalizzazione nella gestione degli attivi patrimoniali.

Come in anni precedenti, pertanto, il peso delle misure di aumento del prelievo fiscale era ancora molto rilevante. A fronte dello sgravio relativo all'imposta sul reddito, infatti, si delineava un insieme di interventi di recupero del gettito per un importo di circa 11 miliardi di euro. Si tratta essenzialmente delle misure volte all'ampliamento e all'emersione delle basi imponibili e, in particolare, alla revisione e all'aggiornamento degli studi di settore. Le modalità

prescelte avevano, tuttavia, indotto la Corte ad esprimere perplessità sulla consistenza degli effetti attesi dal provvedimento.

Sul fronte della spesa, l'azione di contenimento era, sostanzialmente, articolata intorno a tre strumenti di disciplina: la "regola del 2 per cento" che fissava un limite all'incremento della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai livelli del 2004, come definiti nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2004 (si veda il riquadro "Il contenimento della spesa statale"); la revisione della disciplina del Patto di stabilità interno, che introduceva per tutti gli enti territoriali un limite alla spesa, anziché ai saldi; l'aggiornamento e la fissazione di un limite alla crescita della spesa sanitaria.

Con riguardo ai redditi da lavoro dipendente, la manovra approvata comportava sia un adeguamento delle risorse destinate ai rinnovi dei contratti del pubblico impiego per il biennio 2004-2005 che, con segno opposto e dimensioni analoghe (0,4 miliardi di euro), un rafforzamento del blocco delle assunzioni nelle Amministrazioni centrali e la fissazione di limiti di spesa alle Amministrazioni locali.

Il contenimento della spesa statale

Nel corso degli ultimi anni gli strumenti per il controllo della spesa pubblica hanno sperimentato impostazioni e modalità applicative in continua evoluzione. Le correzioni di rotta apportate rispondono al tentativo di porre riparo agli scostamenti tra risultati ed obiettivi che la rendicontazione annuale rende evidenti, e sui quali anche la Corte si è espressa ripetutamente nei referti al Parlamento e nelle numerose audizioni presso le Commissioni parlamentari. In particolare, nell'ambito dei lavori per le Relazioni sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi finanziari 2003 e 2004 sono state effettuate due indagini speciali sul "decreto taglia-spesa" e su "Gli interventi di contenimento della spesa: il d.l. n. 168 del 2004 e la regola del 2 per cento".

Nel merito, le analisi citate – alle quali si rinvia – consentivano di porre in luce, con riguardo alla spesa statale, la difficoltà di conseguire duraturi effetti di contenimento della spesa con misure di limitazione "a valle" di impegni e pagamenti, in assenza di una radicale revisione della legislazione di spesa c.d. sostanziale. Una attenta verifica degli esiti conseguiti nell'ambito della categoria di spesa dei "consumi intermedi" permetteva di evidenziare come, soprattutto con riguardo alle tipologie di spesa più connesse al funzionamento degli uffici (utenze, manutenzioni, riparazioni, fitti ecc.), i tetti di spesa programmati con le manovre di bilancio erano destinati ad essere superati nel corso della gestione annuale o a riflettersi in recuperi di maggiori livelli di spesa negli esercizi successivi. Del resto, nonostante che i consumi intermedi risultino essere stati oggetto di ripetuti interventi di correzione fino dal 1999, il livello degli impegni di spesa registrati dal rendiconto dello Stato non ha mai subito alcuna permanente riduzione, essendo mediamente collocato, nell'ultimo quinquennio, intorno ai 13 miliardi di euro.

Con la Legge Finanziaria per il 2005 sono state introdotte significative innovazioni alle modalità di controllo della spesa statale, note convenzionalmente come la "regola del 2 per cento". Una valutazione del funzionamento della nuova impostazione richiede una preliminare puntualizzazione di metodo. Si deve, infatti, tenere ben distinta la fissazione di obiettivi di spesa pubblica nella definizione di contabilità nazionale – cioè l'unica rilevante per le regole europee – e la traduzione di detti obiettivi in limiti di spesa fissati alla gestione di bilancio.

Al momento di definire obiettivi di finanza pubblica per il 2005 coerenti con gli impegni europei si valutò necessario adottare limiti di crescita della spesa pubblica (con alcune specifiche esclusioni) ritenuti coerenti con gli obiettivi programmatici (rapporto indebitamento/Pil e debito/Pil) assunti in sede europea.

Pertanto, la Legge Finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 5) fissava un tetto del 2 per cento alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche – espresse in termini di contabilità nazionale – con la sola esclusione (comma 6) delle spese per gli organi costituzionali, per il CSM, per gli interessi sui titoli di Stato, per le prestazioni sociali in denaro e per i trasferimenti all'UE a titolo di risorse proprie.

In tal modo, la spesa pubblica complessiva sarebbe aumentata, nel 2005, ad un tasso pari a meno della metà dell'incremento nominale previsto, a quella data, per il Pil (2,1 contro 4,4 per cento), consentendo quindi una forte riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto.

La tenuta di questo impegnativo obiettivo appariva, all'epoca, assicurata sia dal favorevole andamento tendenziale di alcune rilevanti categorie di spesa (in primo luogo, i redditi da lavoro dipendente) che dall'adozione, con la stessa finanziaria, di strumenti di correzione per le altre categorie tendenzialmente "fuori linea" (la "regola del 2 per

cento", il rafforzamento del Patto di stabilità interno e il potenziamento delle norme di responsabilizzazione degli enti territoriali in materia di spesa sanitaria).

Tale obiettivo prefigurava, dunque, un impegno, per il quale era necessario trovare la forma per la sua traduzione operativa in regole di condotta delle diverse Amministrazioni, che necessariamente operano secondo i criteri di gestione della contabilità finanziaria.

Nel caso della spesa delle Amministrazioni statali, la "regola" prescelta comportava (soprattutto per la categoria dei consumi intermedi) correzioni molto stringenti degli stanziamenti di bilancio per il 2005.

Si deve, infatti, ricordare che – a seguito dell'applicazione della regola del 2 per cento – gli obiettivi di spesa di bilancio per il 2005 risultavano, per i consumi intermedi, persino inferiori agli stanziamenti iniziali del 2004. Il dimensionamento degli stanziamenti di bilancio su livelli molto inferiori ai valori di consuntivo del 2004 equivaleva a forzare la condotta delle singole Amministrazioni su un sentiero molto stretto e "di sicurezza", nella consapevolezza – rilevata dalla stessa Corte nelle analisi speciali riservate negli ultimi due anni a questo fenomeno – che, in corso d'anno, le dotazioni iniziali di bilancio sono destinate ad essere incrementate con il ricorso ai fondi di riserva (anche in violazione di disposizioni amministrative restrittive) o per gli effetti di provvedimenti legislativi. Il monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia sull'andamento in corso d'anno delle principali categorie di spesa si riservava proprio la facoltà di regolare i flussi in funzione dell'eventuale maggiore o minore pressione di questi fattori espansivi sopraggiunti.

Questo spiega perché, con riguardo limitatamente al bilancio statale, l'evoluzione della spesa nel 2005 per le categorie oggetto della "regola", nella definizione di contabilità nazionale, risulta sostanzialmente in linea con l'obiettivo di crescita del 2 per cento rispetto al 2004, mentre gli impegni di spesa sui capitoli oggetto delle restrizioni possono risultare superiori ai limiti di spesa determinati in sede di legge di bilancio.

Per una analisi dei risultati conseguiti nelle otto categorie di spesa interessate dalla manovra e nelle singole Amministrazioni si rinvia al capitolo IV "La gestione del bilancio dello Stato".

La regola del 2 per cento seguita ad operare anche sui conti del 2006 (i suoi effetti essendo incorporati nelle proiezioni "a legislazione vigente"), mentre la Legge Finanziaria per il 2006 introduce una ulteriore restrizione dei consumi intermedi che la relazione tecnica stima pari a circa 1,5 miliardi di euro. Questo contenimento di spesa rispetto alla previsione tendenziale dovrebbe consentire, secondo le valutazioni governative, una flessione nel 2006 dei consumi intermedi superiore al 5 per cento in termini di contabilità nazionale.

Come per il 2005, risulta "per definizione" impossibile esprimere valutazioni sulla realizzabilità di questo risultato, se non limitandosi ad osservare che permane (ed anzi si amplia) il margine di manovra e di regolazione della spesa in capo al Ministero dell'economia, a scapito di quello riservato alle singole Amministrazioni. E ciò discende dal procedimento di controllo prima descritto, che prevede, per la categoria dei consumi intermedi, dotazioni iniziali 2006 inferiori del 15 per cento alle corrispondenti previsioni iniziali di bilancio del 2005 e del 26 per cento agli stanziamenti definitivi di competenza del 2005.

Valori così bassi discendono dall'effetto cumulato dell'applicazione, anche al 2006, della regola del 2 per cento (già scontata nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente) e della rideterminazione delle dotazioni delle unità previsionali di base disposta dalla finanziaria per il 2006. Ma proprio l'ampiezza dello scostamento rispetto ai valori storici di consuntivo dovrebbe permettere al Ministero dell'economia di operare in sicurezza, regolando le integrazioni di risorse concesse alle singole Amministrazioni in corso d'anno fino a concorrenza dell'unico vero obiettivo programmatico, vale a dire il rispetto del tasso di crescita (per il 2006, tasso di decremento) della categoria di spesa in esame.

2.2. La Relazione trimestrale di cassa presentata a fine aprile 2005 ha operato alcune prime importanti revisioni dello scenario 2005, quasi dimezzando la previsione di crescita economica (dal 2,1 all'1,2 per cento) e ipotizzando un peggioramento rilevante dei conti pubblici, sintetizzato nella proiezione di un rapporto indebitamento/PIL che, pur incorporando gli effetti di contenimento della manovra di bilancio approvata con la Legge Finanziaria, prospettava il rischio di un peggioramento del saldo fino al 3,5 per cento. A fronte di tale negativa evoluzione la Relazione indicava la futura adozione di ulteriori misure correttive.

Nel mese di luglio il Consiglio della UE, rilevata una situazione di "disavanzo eccessivo", stabiliva un termine di sei mesi per tali misure correttive. La modifica in direzione di una maggiore flessibilità delle regole del Patto di stabilità e crescita consentiva, tuttavia, all'Italia di

concordare una chiusura dei conti pubblici del 2005 al di là della soglia prevista dal protocollo di Maastricht, garantendo, però, un percorso di riequilibrio pluriennale che avrebbe dovuto ricondurre l'indebitamento netto entro il 3 per cento del Pil nel 2007, con una correzione strutturale dei conti dell'1,6 per cento nel biennio 2006-2007.

In linea con i maggiori margini di flessibilità, il quadro prospettato nel DPEF 2006-2009 (luglio 2005) si poneva molto oltre le pur negative previsioni della Relazione trimestrale di cassa: il rapporto indebitamento/Pil era elevato al 4,3 per cento (a fronte di un obiettivo originario del 2,7 per cento e di una stima della Rtc del 3,5 per cento), l'avanzo primario era sostanzialmente azzerato (a fronte del 2,1 per cento della Rtc) e il rapporto debito/Pil segnava una forte impennata, superando il 108 per cento (a fronte del 105,3 per cento della Rtc).

Un peggioramento così marcato delle previsioni era da attribuire sia ad un effettivo riscontro di una dinamica meno favorevole di entrate e spese (anche da riferire alla parziale inefficacia degli strumenti di contenimento del disavanzo predisposti con le precedenti leggi finanziarie), sia al proposito del governo di stipulare, entro il 2005, tutti i contratti del pubblico impiego relativi alle "code" 2002-2003 e alla tornata 2004-2005.

Quanto alle entrate, risultati di gettito inferiori alle attese erano riferibili, in particolare, agli interventi in materia di dismissioni immobiliari.

Quanto alla spesa, la scelta di concludere entro il 2005 tutti i contratti, avrebbe determinato, naturalmente, un alleggerimento degli oneri di personale per il 2006 (per effetto, essenzialmente, del cospicuo ammontare di arretrati contabilizzato nel 2005), facilitando il profilo di riequilibrio dei conti nel triennio seguente.

Pur essendosi attestato su un'ipotesi di consuntivo 2005 molto più negativa dei precedenti scenari, il Governo – nel pieno dell'esame della finanziaria per il 2006 – ha ritenuto di dover intervenire con urgenza (d.l. 211/05) per correggere gli andamenti tendenziali di finanza pubblica del 2005, al fine di mantenere il quadro di preconsuntivo suindicato. Una ulteriore correzione era decisa all'inizio di novembre, a seguito delle pressioni esercitate dalla Commissione europea nell'ambito delle procedure per disavanzo eccessivo.

Tali correzioni erano effettuate nonostante che l'ipotesi di conclusione entro il dicembre 2005 delle stipule di tutti i contratti del pubblico impiego relativi alle "code" 2002-2003 e alla tornata 2004-2005 si rivelasse non realistica.

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.

3.1. Il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche – elaborato dall'ISTAT in conformità alle regole europee – aggrega i conti dello Stato e delle altre Amministrazioni centrali, il conto

delle Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni ed enti minori) e quello degli enti di previdenza.

Il comunicato dell'ISTAT del 1 marzo scorso – integrato dalle rilevazioni sul debito pubblico rese note a metà marzo sul Bollettino economico della Banca d'Italia – costituisce la base informativa del consuntivo relativo al 2005 trasmesso alla UE, nel quadro della prevista Notifica annuale.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma la prevista stagnazione: il Pil ha registrato una "crescita zero" rispetto al 2004, un risultato inferiore a quello dell'anno precedente (1,1 per cento) e, ancora di più, alle proiezioni contenute nel Programma di stabilità del dicembre 2004 (2,1 per cento).

Particolarmente negativo è risultato il contributo della domanda interna, segnato da una modesta crescita dei consumi (0,3 per cento) e da una flessione degli investimenti fissi lordi (-0,6 per cento). In ripresa, invece, le esportazioni di beni e servizi (7,6 per cento).

Il quadro di finanza pubblica presenta i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è attestato intorno ai 58 miliardi di euro, collocandosi al 4,1 per cento del Pil, valore lontano dall'obiettivo programmato nel DPEF 2005-2008 (2,7 per cento) e appena inferiore a quello rivisto in sede di DPEF 2006-2009 (4,3 per cento);
- l'avanzo primario – cioè l'indicatore più efficace per valutare, soprattutto in presenza di bassa crescita economica, lo stato della finanza pubblica e la capacità di riduzione del rapporto tra debito e prodotto – si è quasi azzerato, mantenendo un limitato valore positivo rispetto al Pil (0,4 per cento), solo per effetto delle misure di natura temporanea ancora attivate nel 2005 (pari allo 0,5 per cento del Pil contro l'1,5 del 2004);
- il rapporto debito/Pil è aumentato in misura anche maggiore rispetto alle previsioni non favorevoli del DPEF 2006-2009 (2,6 punti contro 2 punti), collocandosi al 106,4 per cento. Il livello assoluto di tale rapporto, sia nel 2004 che nel 2005, risulta più basso delle stime contenute nei precedenti documenti programmatici essenzialmente per effetto della revisione al rialzo delle serie storiche del Pil effettuata dall'ISTAT in occasione della Notifica;
- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 2004 (dal 40,7 al 40,6 per cento), soprattutto per il venir meno degli introiti dei condoni fiscali;
- il saldo strutturale – vale a dire il disavanzo depurato dagli effetti negativi del ciclo economico – è stato pari al 3,4 per cento (a fronte del 3,2 per cento del 2004).

Tavola 1 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %		incidenza % su pil		
	2003	2004	2005	2004 su 2003	2005 su 2004	2003	2004	2005
Spesa per consumi finali	262.942	275.482	287.558	4,8	4,4	19,7	19,8	20,3
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	144.749	149.609	155.533	3,4	4,0	10,8	10,8	11,0
<i>Consumi intermedi</i>	70.809	74.660	77.317	5,4	3,6	5,3	5,4	5,5
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	34.824	37.975	39.819	9,0	4,9	2,6	2,7	2,8
<i>Altre spese per consumi finali</i>	12.560	13.238	14.889	5,4	12,5	0,9	1,0	1,1
Prestazioni sociali in denaro	224.485	234.627	241.692	4,5	3,0	16,8	16,9	17,1
Contributi alla produzione	14.213	14.533	13.201	2,3	-9,2	1,1	1,0	0,9
Altre uscite correnti	20.674	21.785	23.241	5,4	6,7	1,5	1,6	1,6
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	522.314	546.427	565.692	4,6	3,5	39,1	39,3	39,9
Interessi passivi	68.514	65.753	64.549	-4,0	-1,8	5,1	4,7	4,6
TOTALE USCITE CORRENTI	590.828	612.180	630.241	3,6	3,0	44,2	44,1	44,5
Investimenti fissi lordi	32.778	33.276	33.499	1,5	0,7	2,5	2,4	2,4
Altre uscite in conto capitale	24.282	21.220	23.551	-12,6	11,0	1,8	1,5	1,7
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	57.060	54.496	57.050	-4,5	4,7	4,3	3,9	4,0
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	579.374	600.923	622.742	3,7	3,6	43,4	43,3	43,9
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	647.888	666.676	687.291	2,9	3,1	48,5	48,0	48,5
Imposte dirette	178.745	185.400	189.052	3,7	2,0	13,4	13,3	13,3
Imposte indirette	186.770	195.398	201.859	4,6	3,3	14,0	14,1	14,2
Contributi sociali	168.776	176.550	182.416	4,6	3,3	12,6	12,7	12,9
Altre entrate correnti	45.271	49.953	49.826	10,3	-0,3	3,4	3,6	3,5
TOTALE ENTRATE CORRENTI	579.562	607.301	623.153	4,8	2,6	43,4	43,7	44,0
Imposte in conto capitale	17.932	7.912	1.808	-55,9	-77,1	1,3	0,6	0,1
Altre entrate in conto capitale	4.358	3.811	4.156	-12,6	9,1	0,3	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	22.290	11.723	5.964	-47,4	-49,1	1,7	0,8	0,4
TOTALE ENTRATE	601.852	619.024	629.117	2,9	1,6	45,1	44,6	44,4
Saldo corrente al netto degli interessi	57.248	60.874	57.461	6,3	-5,6	4,3	4,4	4,1
Saldo generale al netto interessi (a)	22.478	18.101	6.375	-19,5	-64,8	1,7	1,3	0,4
Indebitamento netto (b)	-46.036	-47.652	-58.174	3,5	22,1	-3,4	-3,4	-4,1
Pressione fiscale				-1,7	-0,2	41,4	40,7	40,6
PIL	1.335.354	1.388.870	1.417.241	4,0	2,0			

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

In termini generali, si deve osservare che ad una positiva tenuta delle entrate al netto dei condoni (imposte dirette, indirette e contributi sociali sono cresciuti più del prodotto interno a prezzi correnti) fa riscontro un andamento largamente insoddisfacente della spesa.

L'incidenza sul Pil della spesa primaria corrente ha quasi raggiunto il 40 per cento (0,6 punti più che nel 2004), ritornando su un livello prossimo a quello del 1993.

E' stato, pertanto, mancato l'obiettivo di finanza pubblica definito nella Legge Finanziaria per il 2005 che (art.1, comma 5) fissava un tetto del 2 per cento alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche – espresse in termini di contabilità nazionale – con la sola esclusione (comma 6) delle spese per gli organi costituzionali, per il CSM, per gli interessi sui titoli di Stato, per le prestazioni sociali in denaro e per i trasferimenti all'UE a titolo di risorse proprie.

In tal modo, la spesa pubblica complessiva sarebbe aumentata, nel 2005, ad un tasso pari a meno della metà dell'incremento nominale previsto, a quella data, per il Pil (2,1 contro 4,4 per cento), consentendo quindi una forte riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto.

La tenuta di questo impegnativo obiettivo appariva, all'epoca, assicurata sia dal favorevole andamento tendenziale di alcune rilevanti categorie di spesa (in primo luogo, i redditi da lavoro dipendente) che dall'adozione, con la stessa finanziaria, di strumenti di correzione per le altre categorie tendenzialmente "fuori linea" (la "regola del 2 per cento", il rafforzamento del Patto di stabilità interno e il potenziamento delle norme di responsabilizzazione degli enti territoriali in materia di spesa sanitaria).

Nella realtà, si è andato componendo un quadro di risultati molto articolato.

Infatti, mentre – come è stato ricordato – si sono realizzati apprezzabili risultati, almeno a livello aggregato, nel controllo dei flussi di spesa sottoposti direttamente alla regola del 2 per cento (nel caso della spesa statale) e al nuovo Patto di stabilità interno (nel caso delle Amministrazioni locali), si registrano rilevanti scostamenti nella dinamica delle spese per il pubblico impiego e nella spesa sanitaria.

Ne è derivata una crescita complessiva, nel 2005, della spesa delle Amministrazioni pubbliche (al netto delle categorie espressamente escluse dalla citata norma della Legge Finanziaria) pari al 4 per cento, a fronte di un incremento del Pil nominale di solo il 2,1 per cento.

3.2. Con riguardo alle spese, si deve osservare, in primo luogo, che è ancora proseguita la flessione della spesa per interessi, anche se ad un ritmo più contenuto degli anni precedenti. La riduzione degli oneri per il servizio del debito ha, dunque, contribuito a contenere la dinamica delle spese totali delle Amministrazioni pubbliche, cresciute del 3,1 per cento rispetto al 2004. Se si guarda, invece, alla spesa al netto degli interessi, l'aumento è superiore al 3,5 per cento, in un quadro che evidenzia un minore incremento degli oneri per prestazioni sociali (e, soprattutto,