

della spesa pensionistica) – che risultano cresciute del 3 per cento (contro un incremento del 4,5 per cento del 2004) – e, invece, una dinamica sostenuta dei consumi finali, categoria di spesa che comprende le spese di personale, gli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi), la spesa per l'assistenza sanitaria convenzionata e la spesa farmaceutica. Nel complesso, queste voci sono aumentate del 4,4 per cento, a fronte di una crescita nominale del Pil del 2,1 per cento, con incrementi di quasi il 5 per cento per le prestazioni sociali in natura (assistenza convenzionata e farmaceutica), del 4 per cento per i redditi da lavoro e del 3,6 per cento per i consumi intermedi.

Va sottolineato che il principale fattore di espansione della spesa è da riferire ai rinnovi contrattuali stipulati nel corso del 2005 (soprattutto per il personale della scuola e dei ministeri e delle convenzioni con i medici di base): come si è ricordato, la forte dinamica delle spese di personale si è registrata nonostante il rinvio del rinnovo di un consistente numero di contratti relativi al biennio 2004-2005, i cui oneri graveranno sul 2006. Il sistematico scostamento negativo tra gli obiettivi posti alla crescita dei redditi da lavoro dipendente e i risultati conseguiti in questi anni pone in luce la difficoltà di governare non tanto gli effetti diretti degli accordi contrattuali, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori extra-contrattuali (contrattazione integrativa, progressioni di carriera ecc.) e il mancato rispetto dell'obiettivo - sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle Amministrazioni pubbliche.

In occasione del comunicato del 1 marzo scorso, l'ISTAT ha reso noti i risultati di rilevanti revisioni delle serie storiche del prodotto interno lordo e dei conti pubblici, determinate sia dalla disponibilità di nuove fonti che dall'applicazione di alcuni nuovi criteri di contabilizzazione decisi in sede comunitaria.

Con riguardo al quadro di finanza pubblica, le implicazioni di maggiore rilievo discendono dalla nuova metodologia di calcolo degli ammortamenti (fondata, essenzialmente, sulla riduzione della vita media dei beni immobili) e dallo scorporo dalla spesa per interessi dei c.d. "servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati" (SIFIM), inclusi nella stima dei consumi intermedi in quanto spesa per servizi. Con tale precisazione si può osservare che i consumi intermedi (che hanno, altresì, registrato la contabilizzazione di alcune spese militari, in precedenza comprese nelle spese per investimento) risultano aumentati nel 2005 del 3,6 per cento, contro la crescita del 5,4 per cento segnata nel 2004.

A contenere la crescita – comunque superiore all'obiettivo del 2 per cento – ha contribuito l'andamento dei consumi intermedi dello Stato, aumentati del 2,1 per cento, a seguito dell'efficacia degli strumenti di controllo attivati (la "regola del 2 per cento").

La limitata crescita della spesa statale nel 2005 fa seguito, come è noto, ad un biennio nel quale, dopo la restrizione imposta dal decreto taglia-spesa del 2002, si è verificato un recupero che, nella nuova serie, è complessivamente di circa il 35 per cento. Non può, in ogni caso, essere sottovalutato che – anche in caso di successo delle misure di contenimento – la spesa per consumi intermedi rappresenta meno del 3 per cento della spesa finale del bilancio statale.

Resta, invece, più sostenuta la dinamica di questa categoria di spesa nelle risultanze delle Amministrazioni territoriali, con un incremento del 4,4 per cento, che fa seguito alla crescita del 7,5 per cento del 2004.

Come si è accennato, molto elevata è stata la crescita delle prestazioni sociali in natura – una voce di spesa che contiene la spesa farmaceutica e l'assistenza sanitaria in convenzione – che è risultata di quasi il 5 per cento rispetto al 2004. Vi è da osservare che, anche in questo caso, il fattore espansivo (+22 per cento) è da riferire, sostanzialmente, a maggiori costi di personale, in quanto è in questa categoria che sono classificati gli oneri per i rinnovi delle convenzioni relative alla medicina di base. Le prestazioni farmaceutiche e quelle ospedaliere sono, infatti, risultate in leggera flessione.

Il rallentamento della spesa per pensioni (3 per cento contro il 4,5 per cento del 2004) è da ricondurre alla flessione del numero di pensionamenti indotto, nel settore privato, dall'operare del c.d. "superbonus".

L'andamento delle spese in conto capitale, infine, deve essere valutato escludendo gli introiti da dismissioni immobiliari che, nel conto delle Amministrazioni pubbliche, sono contabilizzati a riduzione degli investimenti fissi lordi. Come è noto, tali introiti hanno segnato, negli anni trascorsi, andamenti molto differenziati (circa 2 miliardi nel 2001, 11 miliardi nel 2002, 2,7 miliardi nel 2003, 4,5 miliardi nel 2004 e 2,7 miliardi nel 2005). Al netto di questa posta, gli investimenti hanno registrato, nel 2005, una flessione del 4 per cento, che fa seguito ad un periodo triennale di incrementi sostenuti, dell'ordine del 6 per cento medio all'anno. La caduta degli investimenti appare molto netta (-7,2 per cento) nel conto delle Amministrazioni locali, che negli anni scorsi avevano contribuito, invece, ad una apprezzabile ripresa del ciclo di accumulazione. Nel complesso – e al netto delle dismissioni – la spesa in conto capitale è cresciuta dell'1,4 per cento, mantenendo invariata la propria incidenza sul Pil.

3.3. La crescita delle entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche è stata, nel 2005, inferiore all'incremento del Prodotto lordo in termini nominali (1,7 contro 2,0 per cento), e la pressione fiscale è ancora lievemente diminuita dal 40,7 al 40,6 per cento.

Il fattore determinante di quest'andamento è costituito dalla forte caduta del gettito delle imposte in conto capitale (che contabilizzano tutte le entrate da condoni e sanatorie), ridottosi di oltre il 49 per cento rispetto al 2004, anno che già aveva segnato una contrazione di dimensioni pressoché analoghe.

Se si escludono gli introiti straordinari dei condoni fiscali, si può osservare una dinamica del gettito tributario e contributivo più rapida del Pil, per effetto soprattutto del buon risultato delle imposte indirette e dei contributi sociali.

Le imposte dirette, infatti, risultano aver mantenuta invariata la propria incidenza sul prodotto lordo, essendo complessivamente aumentate, rispetto al 2004, del 2,0 per cento, per effetto di un positivo contributo delle imposte sul reddito delle persone (+3,0 per cento) e delle imprese (+25,0 per cento) e, invece, di una riduzione del gettito delle imposte sui redditi da capitale (-13,0 per cento), sui *capital gains* (-63,3 per cento) e sulla rivalutazione dei beni aziendali (-63,9 per cento).

Le imposte indirette sono aumentate del 3,3 per cento, sospinte dalla crescita del gettito dell'Iva (+4,7 per cento), dell'IRAP (+9,1 per cento), delle imposte sul gas metano (+8,9 per cento) e sulle concessioni governative (+13,4 per cento). Sostanzialmente invariato è, invece, risultato il gettito dell'ICI, mentre hanno segnato una flessione gli introiti delle imposte sull'energia elettrica, delle imposte di registro e, soprattutto, delle imposte sul lotto e lotterie (-18,1 per cento).

I contributi sociali, infine, sono aumentati del 3,3 per cento, una dinamica comunque inferiore a quella registrata dalle retribuzioni lorde (4,4 per cento).

3.4. Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è ammontato a 68,5 miliardi, circa 19 in più del 2004; per il secondo anno consecutivo le regolazioni debitorie pregresse sono state di modeste dimensioni (403 milioni a fronte di 7,5 miliardi in media nel triennio 2001-2003); i proventi da dismissioni mobiliari sono stati pari a 4,3 miliardi, contro i 16,9 miliardi del 2003 e gli 8,5 miliardi del 2004. Il fabbisogno al netto degli esborsi per regolazioni debitorie pregresse (che lo accrescono) e degli introiti da dismissioni mobiliari (che lo riducono) è risultato dunque pari a 72,4 miliardi (5,1 per cento del Pil) contro i 56,2 miliardi del 2004 (4,1 per cento del Pil). Lo scarto tra indebitamento netto e fabbisogno netto delle Amministrazioni pubbliche, a favore di quest'ultimo, è passato da 8,6 a 14,2 miliardi; quello tra indebitamento netto e fabbisogno al netto delle sole dismissioni mobiliari, cioè l'aggregato che meglio

rappresenta la componente strutturale dell'incremento del debito pubblico, è anch'esso considerevolmente aumentato (da 9,1 a 14,6 miliardi cioè dallo 0,6 all'1 per cento del prodotto).

L'andamento del fabbisogno complessivo ha impresso una forte spinta allo *stock* del debito delle Amministrazioni pubbliche, risultato pari, a fine 2005, a 1508,4 miliardi di euro; la variazione assoluta di quest'ultimo (65,8 miliardi) è risultata tuttavia inferiore al fabbisogno complessivo per l'effetto combinato di altri fattori: l'andamento del cambio dell'euro, che ha comportato un aumento del controvalore del debito in valuta per 1 miliardo; la riduzione delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia, che è risultata pari a 1,2 miliardi; gli scarti di emissione di titoli sopra la pari, ammontati a 2,5 miliardi.

Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, in rapporto al prodotto interno lordo, il debito è cresciuto, nel 2005, di 2,5 punti percentuali; tale incremento è il risultato *netto* di diversi effetti: l'onere medio del debito vi ha contribuito per 4,6 punti percentuali ed i fattori residui (cioè quelle poste che hanno aumentato lo stock senza incidere sull'indebitamento) per 0,5 punti; hanno agito nel senso di attenuarlo, la crescita dei prezzi, espressa dal deflatore del Pil (per circa 2,2 punti) e il pur modesto avanzo primario (per 0,4 punti percentuali); nessuno apporto al contenimento della spinta verso l'alto è potuto derivare dalla crescita economica reale, che è stata nulla.

3.5. Il 2005, anno difficile per la finanza pubblica, chiude, allo stesso tempo, una legislatura e poco meno di un decennio dall'ingresso dell'Italia nell'Unione economica monetaria. L'esame del consuntivo dell'anno può, pertanto, essere utilmente ricompreso in una più ampia riconsiderazione delle vicende dei conti pubblici negli ultimi dieci anni. Un riesame che consente di segnalare i punti di fragilità e le questioni complesse che si presentano all'Italia nella prospettiva di medio periodo, in considerazione della particolare rigidità che emerge dalla struttura della spesa pubblica in ragione della crescente incidenza delle risorse da destinare ad impieghi derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

I dati evidenziano come, in Italia, già all'indomani dell'ammissione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria (Uem), l'attenzione verso il tema del riequilibrio della finanza pubblica si sia significativamente allentata. Gli obiettivi posti sono stati quasi sempre mancati e, quel che più rileva, ciò è accaduto solo in parte a causa dell'insoddisfacente andamento macroeconomico, come confermano i dati relativi ai saldi aggiustati per tener conto degli effetti del ciclo economico. Inoltre, il divario tra obiettivi e risultati si è registrato nonostante le molte misure di carattere straordinario. Ne è derivato un significativo peggioramento - fino ad un sostanziale azzeramento - dell'indicatore più affidabile dello stato di

salute di un bilancio pubblico: il saldo primario “strutturale” (vale a dire, corretto per tener conto sia delle maggiori uscite e delle minori entrate dovute all’andamento del ciclo economico e sia dei provvedimenti una tantum).

Le difficoltà del processo di riequilibrio dei conti sono confermate dall’inadeguato ritmo con il quale si è andato riducendo il rapporto tra debito e prodotto interno lordo. Dopo il passo apprezzabile mantenuto tra il 1996 ed il 2000 la discesa si è fatta via via meno rapida fino all’inversione di tendenza registrata nel 2005. Nella seconda metà degli anni novanta l’incidenza del debito sul prodotto si è ridotta di circa 12 punti mentre tra il 2000 e il 2005 il calo è stato inferiore ai 3 punti. L’analisi dei fattori alla base della riduzione conferma il graduale indebolimento dell’apporto dell’avanzo primario.

3.6. Per meglio valutare i risultati di finanza pubblica conseguiti in questi anni è utile riportarsi alla fase immediatamente precedente l’ingresso nell’Uem, evidenziando i tratti principali dei conti dell’Italia, nel confronto europeo.

Nel 1996 l’Italia presentava un rapporto tra spesa primaria corrente e Pil piuttosto contenuto se valutato rispetto ai principali paesi *partners* europei (36,9 per cento in Italia contro 40,6 nella media dell’area euro, 41,9 in Germania e 45,8 in Francia). La distribuzione della spesa, però, segnalava forti differenze. Così, mentre la quota di spese per protezione sociale risultava ben inferiore ai livelli di Francia e Germania (rispettivamente 23,9 contro 29 e 29,3 per cento), si evidenziava una composizione squilibrata, con la spesa pensionistica nettamente più elevata (59 per cento della spesa sociale, contro il 43 per cento della Francia e il 47 per cento della Germania) e, invece, la spesa per prestazioni a sostegno della disoccupazione e per ammortizzatori sociali molto inferiore (2,8 per cento a fronte di valori pari rispettivamente a 8 per la Francia e 9 per la Germania). L’incidenza delle spese di investimento rispetto al Pil si era fortemente ridotta, già dai primi anni novanta, essendo la componente più esposta (in quanto più immediatamente gestibile) ai rigori del risanamento.

La pressione fiscale e contributiva, come approssimata dal rapporto complessivo delle entrate sul prodotto era, a quella data, lievemente sotto la media europea, in linea con quella tedesca, ma inferiore a quella francese.

Il debito pubblico si collocava ad un livello doppio rispetto a Francia e Germania (120,6 per cento contro 58,4 e 57,6), mentre la spesa per interessi - anch'essa pari circa al doppio rispetto al Pil - era in potenziale, rapida riduzione (nella prospettiva della convergenza dei tassi di interesse italiani verso quelli europei).

In un quadro siffatto, si delineavano con chiarezza gli indirizzi di fondo da seguire.

Sarebbe stato opportuno controllare l'andamento della spesa corrente primaria in rapporto al pil; agendo in direzione di una sua forte ricomposizione (a favore delle spese più capaci di rafforzare il potenziale di crescita economica e di assicurare una migliore protezione sociale).

Nelle condizioni poste dai nuovi vincoli europei, non si prospettavano che margini ristretti per una riduzione complessiva della pressione fiscale.

3.7. I dati di consuntivo ci consegnano un quadro assai diverso.

Nel decennio trascorso, la spesa corrente al netto degli interessi è cresciuta, in quota di Pil, di 2,5 punti percentuali. La spesa totale in termini reali (cioè deflazionata con l'indice dei prezzi al consumo) - che era cresciuta di circa lo 0,5 per cento nel periodo 1991-95 - risulta aumentata del 2,5 per cento tanto nel periodo 1996-2000 quanto nel periodo 2001-05. Tuttavia, mentre nel periodo 1991-95 l'incremento della spesa si è registrato in presenza di una crescita media dell'economia pari all'1,3 per cento e nel secondo quinquennio l'impulso all'espansione ha trovato corrispondenza in un netto miglioramento del quadro macroeconomico (1,9 per cento l'aumento medio del Pil), nel terzo ed ultimo intervallo temporale la crescita reale della spesa è continuata pur a fronte di un aumento del prodotto pari, a prezzi costanti, solo allo 0,6 per cento medio annuo.

Quanto alla composizione della spesa, i risultati non sembrano mostrare ancora le correzioni auspicabili.

Nell'ambito della spesa sociale continua ad essere prevalente il peso della spesa per pensioni (poco meno del 60 per cento del totale contro il 41 della Francia e 49 della Germania), mentre la quota per interventi a sostegno della disoccupazione, cioè per interventi volti a rendere più efficiente e flessibile il mercato del lavoro, si è addirittura abbassata dal 2,8 all'1,8 per cento (7,9 in Francia ed 8,6 in Germania) e quella a sostegno della famiglia (pari a circa il 4 per cento) resta ben al di sotto del livello di Francia e Germania (rispettivamente, 9 e 10,5 per cento).

Quanto alla spesa per investimenti, il livello attuale, pari a circa il 2,5 per cento del Pil, rimane assai distante dai valori necessari per riassorbire il divario che il nostro Paese denuncia sul fronte della dotazione infrastrutturale.

I dati sulla struttura della nostra spesa pubblica mostrano, più in particolare, come una ricomposizione vi sia stata ma, nella sostanza, solo nella misura indotta dalla riduzione degli interessi passivi: nel 1996 questi rappresentavano il 22 per cento della spesa complessiva ed il 24,0 per cento di quella corrente; nel 2005 risultano discesi rispettivamente al 9,4 e al 10,2 per cento. L'ampio dividendo prodotto da questa amplissima contrazione si è, tuttavia, riversato prevalentemente nella direzione di una ulteriore espansione delle altre spese correnti: dal 2000, il confronto con Francia e Germania mostra che la spesa per redditi da lavoro e per consumi pubblici è cresciuta, in Italia, di poco meno di 0,5 punti sul Pil, mentre è diminuita negli altri due paesi (in misura considerevole in Germania).

In particolare, la crescita dei redditi da lavoro delle Amministrazioni pubbliche dal 1995 al 2005 ha sistematicamente ecceduto – sia pure con dinamiche differenziate – i limiti programmatici fissati nei DPEF, sia con riguardo alla dinamica retributiva che al contenimento del numero dei pubblici dipendenti. E' agevole calcolare che l'osservanza degli obiettivi programmatici più volte enunciati (riduzione dell'occupazione pari allo 0,5-1,0 per cento l'anno e crescita delle retribuzioni pro-capite in linea con il tasso di inflazione effettiva) avrebbe determinato un "risparmio" di spese per "redditi da lavoro dipendente" delle Amministrazioni pubbliche di dimensioni molto rilevanti.

3.8. Gli spunti di analisi retrospettiva (e di comparazione internazionale) non inducono, dunque, all'ottimismo. Tale valutazione discende anche dalle stime di prospettiva della spesa pubblica, un aggregato che dipende, ad oggi, per circa il 60 per cento da fattori strettamente esogeni, come i tassi di interesse, o difficilmente governabili, in quanto condizionati dalle tendenze demografiche. Secondo il recente aggiornamento delle stime condotte in sede europea in materia di implicazioni dell'invecchiamento della popolazione sui bilanci pubblici, l'Italia pur avendo una posizione relativa migliore di altri paesi, grazie alle importanti riforme pensionistiche approvate a partire dai primi anni Novanta (dalla riforma Amato alla legge Dini, agli ultimi interventi Maroni-Tremonti), nei prossimi decenni subirà comunque i pesanti riflessi dell'invecchiamento della popolazione. Il complesso della spesa pubblica legata all'invecchiamento dovrebbe passare, in Italia, dal 26,2 per cento del Pil nel 2005 al 28,7 nel

2040; incrementi certo inferiori a quelli di altri importanti paesi europei ma pur sempre incrementi che andranno finanziati.

Da questa rapida rivisitazione delle vicende dei nostri conti pubblici emerge come la finanza pubblica italiana abbia perso, dopo l'ammissione all'euro, l'importante occasione di contenere e riqualificare la spesa primaria, mentre diminuiva la pressione esercitata dalle uscite per interessi.

E', comunque, una situazione che accentua i problemi di prospettiva, data una congiuntura internazionale che prefigura permanenti rialzi dei tassi di interesse, e considerati i vincoli europei e quelli, non secondari, di natura interna, consistenti nell'esigenza sempre più impellente di rilanciare la crescita effettiva e potenziale. Nelle condizioni date, l'effettivo contenimento e controllo della spesa corrente primaria diviene obiettivo stringente e non più rinviabile.

4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.

La manovra finanziaria per il 2005 e gli effetti attesi sugli enti territoriali.

4.1. Con la finanziaria per il 2005 si è accentuato il contributo richiesto agli enti territoriali per il rispetto degli obiettivi di stabilità e crescita e per il risanamento finanziario. Nel quadro delle misure destinate al contenimento della spesa, determinante era il contributo atteso da Regioni ed enti locali: oltre il 51 per cento delle minori spese risultavano, infatti, dalla revisione, nell'ottica della regola del 2 per cento, del patto di stabilità interno e dal contenimento della spesa sanitaria rispetto all'andamento tendenziale. Nel triennio di programmazione, i risparmi attesi crescevano fino a rappresentare, nell'anno terminale, oltre il 73 per cento delle minori spese. Guardando al totale della manovra (minori spese e maggiori entrate) il contributo degli enti decentrati si attenua per il 2005 (scendendo a poco meno del 23 per cento) ma non per il 2006 e il 2007, anni per i quali dovrebbe rappresentare una quota superiore al 50 per cento degli effetti strutturali.

L'estensione agli enti decentrati delle norme sul contenimento entro il 2 per cento degli incrementi di spesa ha comportato una sostanziale revisione del patto di stabilità interno. La nuova normativa ha previsto che la spesa soggetta al vincolo del patto sia quella complessiva al netto delle spese per il personale, per la sanità, per l'acquisizione di attività finanziarie e per i trasferimenti a soggetti facenti parte della Pubblica amministrazione, e ha disposto l'estensione della disciplina anche agli enti minori. Rispetto al passato sono state, quindi, ricomprese nel vincolo sia la spesa in conto capitale sia quella destinata al finanziamento delle funzioni

conferite e al pagamento degli interessi. Per il solo anno 2005 è stata consentita la detrazione dal vincolo delle spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'UE incluse le corrispondenti quote di parte nazionale. E' stata, inoltre, prevista, per le spese di investimento, la possibilità di eccedere i tetti di spesa stabiliti, nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni e da erogazioni a titolo gratuito. Le Regioni hanno potuto destinare tali entrate alla copertura di disavanzi di gestione nel settore sanitario.

L'entità della correzione richiesta agli enti decentrati per il 2005 è stata stimata dal Governo a partire dai consuntivi del 2003 (come calcolati dall'ISTAT ai fini della contabilità delle Pubbliche amministrazioni): da questi dati è stato stimato il preconsuntivo per il 2004 e ad esso, in analogia a quanto disposto per le Amministrazioni centrali, è stato applicato un incremento del 2 per cento, quale tetto alla crescita per il 2005. L'effetto atteso della misura era, pertanto, pari alla differenza tra il dato così ottenuto e quello previsto per il 2005 nel quadro tendenziale delle Amministrazioni pubbliche (1.465 milioni di euro, destinato a salire a 2.240 milioni nel 2006 e a 3.024 nel 2007).

Nella versione iniziale del provvedimento, l'importo di spesa obiettivo per il 2005, per tutti gli enti soggetti al patto, corrispondeva ad una crescita del 4,8 per cento rispetto alla spesa osservata nel 2003. Tale previsione è stata mantenuta nel testo definitivo per le sole Regioni a statuto ordinario. Per gli altri enti, invece, il tetto massimo di spesa, valido sia per competenza che per cassa, è stato fissato, per il 2005, nella misura pari all'ammontare medio delle spese sostenute negli anni 2001, 2002, 2003, aumentato dell'11,5 per cento. Tale percentuale di incremento era prevista ridursi al 10 per cento per gli enti locali che, nel medesimo periodo, avessero registrato una media delle spese correnti superiore a quella della propria classe demografica. Il dato relativo al 2005 viene incrementato del 2 per cento negli anni successivi.

Sempre nell'ottica di un generale contenimento della spesa operano le disposizioni che, in linea con quanto già disposto dal d.l. 168/2004, hanno stabilito, per la spesa per studi e consulenze conferiti dalle Pubbliche amministrazioni nel triennio 2005-2007, un blocco sul livello sostenuto nel 2004 e, per le spese per autovetture, una riduzione dell'onere annuale per gli anni 2005-2007 rispettivamente del 10, 20 e 30 per cento della spesa sostenuta nel 2004. Effetti positivi sulla spesa regionale erano attesi, inoltre, dalla norma che ha imposto la rideterminazione delle piante organiche a tutte le Amministrazioni pubbliche. Si tratta certamente di una misura il cui obiettivo non era semplicemente la compressione degli organici ai soli fini del contenimento degli oneri (si è previsto che essa dovesse mirare alla

“razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici” con una redistribuzione delle risorse umane e materiali, dislocandole nei settori deficitari e/o che rivestono importanza strategica sia ai fini dello sviluppo economico e sociale, che di un miglioramento dei servizi ai cittadini), ma da cui potevano derivare comunque risparmi di spesa.

4.2. Più consistente, in termini di contenimento della spesa, la norma che riguarda il settore sanitario. Da un lato, è stato aumentato il livello complessivo della spesa del Servizio sanitario nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato, dall’altro, sono stati inaspriti i controlli e le condizioni per l’accesso a detti finanziamenti al fine di ottenere, attraverso misure di contenimento assunte a livello regionale, una riconduzione della spesa tendenziale entro i limiti del fabbisogno individuato. La minore spesa prevista per il 2005 è stata stimata pari a 4.305 milioni, quale differenza tra il valore tendenziale (92.500 milioni) e il livello di spesa complessivo riconosciuto (88.195 milioni di euro). Contestualmente, è stato previsto il concorso dello Stato ai disavanzi del SSN per gli anni 2001, 2002 e 2003. A tal fine, è stata autorizzata l’ulteriore spesa di 2 miliardi di euro, di cui 50 milioni sono stati destinati al ripiano dei disavanzi della regione Lazio per il 2003, derivanti dal finanziamento dell’ospedale “Bambino Gesù”.

L’accesso ai fondi è stato subordinato alla sottoscrizione tra Stato e Regioni di una intesa che, confermando gli adempimenti già previsti dalla legislazione vigente, prevedesse un miglioramento del monitoraggio della spesa, la prosecuzione del processo di razionalizzazione della rete ospedaliera, una crescita dei costi di produzione (esclusi quelli di personale) a partire dal 2005 non superiore al 2 per cento annuo, l’obbligo di prevedere in sede di programmazione regionale l’equilibrio economico e finanziario della aziende sanitarie e, infine, misure di correzione in caso di squilibrio ed ipotesi di decadenza dei direttori generali.

Nel caso in cui il monitoraggio della spesa sanitaria regionale evidenziasse una situazione di squilibrio, non corretto con provvedimenti adeguati entro il 30 aprile successivo, è prevista la nomina del Presidente della regione a commissario *ad acta* per la determinazione e il ripiano del disavanzo. L’accesso a risorse aggiuntive, rispetto a quelle frutto di un semplice incremento del 2 per cento dei fondi riconosciuti per il 2004, è stato subordinato, in questo caso, alla predisposizione di un programma operativo di riorganizzazione del sistema sanitario regionale.

4.3. Sul fronte delle entrate, fermo il processo di attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, la manovra per il 2005 prevedeva:

- l'ulteriore sospensione degli aumenti delle addizionali regionali dell'imposta sul reddito (IRE) e dell'imposta sulle attività produttive (IRAP). Rispetto al blocco disposto fino al dicembre 2004, è tuttavia prevista una deroga per le Regioni nelle quali si sia verificato un disavanzo nella spesa sanitaria: per la copertura dei disavanzi accertati o stimati sulla base dei monitoraggi trimestrali, la regione può deliberare l'inizio (o la ripresa) della decorrenza degli effetti degli aumenti dell'addizionale IRE e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP;
- la conferma della sanatoria di alcune disposizioni di leggi regionali in materia di IRAP e di tassa automobilistica;
- un quadro definitivo delle compensazioni previste a fronte delle perdite di gettito per la riduzione delle accise sulla benzina (non compensate dal maggior gettito delle tasse automobilistiche). Si è individuata la somma a compensazione per gli anni 2003 e successivi, prevedendone l'inclusione tra i trasferimenti per il c.d. federalismo amministrativo, da trasformare in entrate proprie regionali; si è data inoltre attuazione all'intesa intervenuta tra le Regioni a statuto ordinario in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome per regolare in modo definitivo le somme a ciascuna spettante per il periodo 1998-2002.

Infine, la finanziaria per il 2005 è intervenuta, nuovamente, per agevolare (ma anche contenere e razionalizzare) il ricorso da parte degli enti territoriali a fonti di finanziamento esterno. E' stato introdotto un nuovo istituto di finanziamento per gli enti locali: le aperture di credito, contratti che consentono all'amministrazione di utilizzare le somme previste per il finanziamento di progetti di investimento secondo lo stato di avanzamento dei pagamenti. Gli interessi vengono così a maturare sui soli fondi effettivamente erogati, mentre le somme non utilizzate alla chiusura dell'esercizio costituiscono residui attivi. Si è prevista, inoltre, la possibilità di emettere obbligazioni anche da parte di consorzi di enti locali e si è ridotto il periodo minimo per l'ammortamento delle operazioni di indebitamento da 10 a 5 anni, agevolando l'apertura del mercato ad operazioni di finanziamento di breve durata.

Di rilievo, invece, sul fronte della razionalizzazione degli accessi all'indebitamento, oltre a disposizioni volte alla semplificazione della gestione contabile e alla rinegoziazione dei debiti in presenza di condizioni che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività, è la norma con cui viene rivisto il limite per l'assunzione di mutui, portando al 12 per cento

(dall'originale 25 per cento) delle entrate relative ai primi tre titoli del bilancio l'importo massimo ammesso della quota in conto interessi. Come aveva richiesto anche la Corte nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Bilancio del Senato, tale misura riallinea i valori stabiliti in epoche di alti tassi di interesse alle più recenti condizioni macroeconomiche, limitando le possibilità di indebitamento. E' inoltre impedito l'accesso ad indebitamento agli enti che non abbiano rispettato gli obiettivi del Patto, e viene limitata ai soli prestiti obbligazionari la previsione (finora estesa anche ai mutui) di rimborso della quota capitale in una unica soluzione alla scadenza.

Il conto consolidato delle Amministrazioni locali nel 2005.

4.4. Il conto delle Amministrazioni locali – elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale – presenta nel 2005 uscite correnti e in conto capitale in forte decelerazione: l'incremento nel complesso è di appena il 2,1 per cento sul 2004 (contro il 7,8 per cento tra il 2003 e il 2004). Un risultato che, tuttavia, solo in apparenza testimonia un andamento della spesa territoriale migliore di quello medio registrato dal complesso delle Amministrazioni pubbliche (cresciute, come si è visto, del 2,8 per cento rispetto al precedente esercizio, al lordo delle dismissioni immobiliari) ed in linea con la regola del 2 per cento prevista per il complesso delle Pubbliche amministrazioni. Il dato medio è, infatti, frutto di un forte rallentamento della spesa in conto capitale (-4,3 per cento) e di un aumento delle uscite correnti del 3,5 per cento.

Nella spesa corrente, i consumi finali segnano un incremento del 3,8 per cento contro l'8 per cento del 2004. Un miglioramento ascrivibile tuttavia alla forte flessione della dinamica dei redditi da lavoro dipendente, cresciuti dell'1,6 per cento, contro quasi il 7 per cento del 2004, anno su cui aveva pesato la conclusione di importanti rinnovi contrattuali. La contabilizzazione nell'esercizio di stipula dei contratti non solo dell'effetto degli incrementi retributivi a regime, ma anche dell'onere degli arretrati maturati dalla decorrenza economica del contratto stipulato

(secondo le convenzioni contabili assunte in sede di contabilità delle Amministrazioni pubbliche) è alla base della forte espansione rilevata in quell'anno. Sono slittati, invece, al 2006 dall'esercizio appena concluso gli oneri connessi al rinnovo contrattuale relativo al biennio economico 2004-2005 (si tratta di oltre 3 miliardi di euro). Al netto della spesa per i redditi da lavoro dipendente, i consumi finali continuano a dimostrare una dinamica sostenuta, crescendo di oltre il 5,3 per cento (+8,9 per cento nel 2004). Significativo l'aumento (+4,9 per cento) della spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (in cui sono ricompresi

Tavola 2 – CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

(milioni di euro)

VOCI	Valori assoluti				Variazioni %		
	2002	2003	2004	2005	2003 su 2002	2004 su 2003	2005 su 2004
Spesa per consumi finali	137.119	142.403	153.846	159.713	3,9	8,0	3,8
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	57.542	58.880	62.909	63.937	2,3	6,8	1,6
<i>Consumi intermedi</i>	45.369	46.851	50.379	52.603	3,3	7,5	4,4
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market (prestazioni sociali in natura)</i>	33.068	34.060	37.230	39.059	3,0	9,3	4,9
<i>Altre spese per consumi finali</i>	1.140	2.612	3.328	4.114	129,1	27,4	23,6
Contributi alla produzione	8.076	7.978	8.213	8.422	-1,2	2,9	2,5
Prestazioni sociali in denaro	1.979	2.035	2.148	2.211	2,8	5,6	2,9
Trasferimenti ad enti pubblici	354	722	733	587	104,0	1,5	-19,9
Trasferimenti a istituzioni sociali private	1.498	1.253	1.568	1.634	-16,4	25,1	4,2
Trasferimenti diversi a famiglie e imprese	3.230	3.775	3.784	3.842	16,9	0,2	1,5
Altre spese correnti	1.230	1.265	1.377	1.440	2,8	8,9	4,6
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	153.486	159.431	171.669	177.849	3,9	7,7	3,6
Interessi passivi	4.035	4.084	3.363	3.351	1,2	-17,7	-0,4
TOTALE USCITE CORRENTI	157.521	163.515	175.032	181.200	3,8	7,0	3,5
Investimenti fissi lordi e acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	24.699	25.693	28.939	26.860	4,0	12,6	-7,2
Contributi agli investimenti	8.243	8.554	9.226	9.589	3,8	7,9	3,9
Altri trasferimenti in c/capitale	461	791	745	792	71,6	-5,8	6,3
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	33.403	35.038	38.910	37.241	4,9	11,1	-4,3
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	186.889	194.469	210.579	215.090	4,1	8,3	2,1
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	190.924	198.553	213.942	218.441	4,0	7,8	2,1
Imposte indirette	60.688	63.080	63.404	66.073	3,9	0,5	4,2
Imposte dirette	21.058	23.370	24.558	24.078	11,0	5,1	-2,0
Contributi sociali	1.094	1.132	1.181	1.201	3,5	4,3	1,7
Trasferimenti da enti pubblici	62.287	59.484	72.682	78.130	-4,5	22,2	7,5
Trasferimenti diversi da famiglie e imprese	5.263	5.345	6.336	6.216	1,6	18,5	-1,9
Altre entrate correnti	15.326	16.880	18.636	18.366	10,1	10,4	-1,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI	165.716	169.291	186.797	194.064	2,2	10,3	3,9
Contributi agli investimenti	10.242	14.372	12.090	11.686	40,3	-15,9	-3,3
Imposte in conto capitale	33	1.898	1.028	398	5.651,5	-45,8	-61,3
Altri trasferimenti in c/capitale	4.496	7.258	1.987	2.002	61,4	-72,6	0,8
TOTALE ENTRATE IN C/CAPITALE	14.771	23.528	15.105	14.086	59,3	-35,8	-6,7
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	180.487	192.819	201.902	208.150	6,8	4,7	3,1
Saldo corrente al netto interessi	12.230	9.860	15.128	16.215			
Risparmio (+) o disavanzo (-)	8.195	5.776	11.765	12.864			
Saldo generale al netto interessi	-6.402	-1.650	-8.677	-6.940			
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-10.437	-5.734	-12.040	-10.291			

essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci) e dei consumi intermedi (+4,4 per cento). Si conferma la divaricazione rispetto alle Amministrazioni centrali già rilevata lo scorso anno (in materia di consumi intermedi, per tali Amministrazioni, la crescita è stata infatti del 2 per cento e gli acquisti di beni e servizi da produttori market è del 3,1 per cento).

Divergente, infine, risulta anche l'andamento delle spese in conto capitale, che si riducono nelle Amministrazioni locali del 4,3 per cento, una flessione che interrompe la crescita degli ultimi anni e che aveva superato nel 2004 l'11 per cento. Il risultato è legato soprattutto all'andamento degli investimenti fissi lordi (-7,2 per cento), solo in parte compensato da un aumento dei contributi agli investimenti verso famiglie e imprese (+3,9 per cento).

In questo caso, il confronto con l'andamento delle Amministrazioni centrali deve essere fatto guardando al dato al netto delle vendite di immobili effettuate nel triennio, siano esse nella forma delle cessioni dirette che utilizzando cartolarizzazioni, o altre operazioni finanziarie (tutte operazioni che nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti). Nel complesso, la crescita della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali è stata pari al 4,9 per cento: mentre gli investimenti diretti sono cresciuti del 2 per cento, sono soprattutto gli "altri trasferimenti in conto capitale" a manifestare la variazione più consistente a ragione delle somme destinate nell'anno alla ricapitalizzazione delle Ferrovie, ricomprese, in base alle norme EUROSTAT, in questa voce.

Con riguardo alle entrate, i dati di contabilità nazionale confermano, per il 2005, il rallentamento nel processo di decentramento fiscale. La quota delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul prelievo complessivo risulta pari al 15,9 per cento (era pari al 16,4 per cento nel 2003). Si riduce ulteriormente il tasso di autofinanziamento misurato dal rapporto tra entrate fiscali ed entrate complessive.

Il rallentamento va imputato alla contrazione delle imposte dirette (-2,0 per cento), aumentate invece nelle Amministrazioni centrali di oltre il 2,0 per cento. Su tale risultato hanno inciso sia la diversa composizione del paniere delle imposte riscosse dalle Amministrazioni locali rispetto a quello delle Amministrazioni centrali, sia il ritardo nel completamento del riordino del sistema di finanziamento territoriale.

Nel complesso, tali andamenti comportano che il contributo delle Amministrazioni locali all'indebitamento complessivo continui a rimanere elevato: da poco più di 12 miliardi di euro del 2004 si passa nel 2005 a 10,2 miliardi. Una flessione ottenuta solo grazie al rinvio della stipula dei contratti di lavoro per il personale delle Amministrazioni locali e di parte di quello del comparto sanitario relativi al biennio 2004-2005.

Regioni, Province, Comuni e sanità: i risultati di contabilità nazionale.

4.5. L'esame dei conti economici intestati, separatamente, alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle aziende sanitarie consente un riscontro degli andamenti finora descritti a livello consolidato. Infatti, il risultato complessivo delle Amministrazioni locali è frutto di un andamento che, nel 2005, risulta particolarmente differenziato per i diversi comparti.

Nelle Regioni, le spese correnti al netto degli interessi sono cresciute nel 2005 del 3,5 per cento, mostrando una variazione più ridotta rispetto al 2004, quando tali spese erano aumentate di oltre l'11 per cento.

L'andamento della spesa discende da un aumento del 5,1 per cento di quella per consumi finali (+6,3 per cento nel 2004), mentre gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market e consumi intermedi presentano la variazione più significativa, rispettivamente il 6,5 e il 7,3 per cento, contro variazioni del precedente esercizio del 6 per cento e del 10,5 per cento. Sulla dinamica della spesa corrente complessiva ha svolto una funzione compensativa la decelerazione della spesa per redditi da lavoro, con una variazione di poco superiore al 2 per cento (+2,8 per cento nel 2004). Risulta su livelli più contenuti (+3,4 per cento) il tasso di crescita dei trasferimenti a Pubbliche amministrazioni (sostanzialmente aziende sanitarie), che era aumentato nel 2004 del 12,3 per cento.

E' tornata a crescere invece, dopo la flessione dello scorso anno (-16,2 per cento), la spesa in conto capitale (+3,4 per cento). Un andamento che, tuttavia, deve essere meglio qualificato: la flessione registrata nel precedente esercizio era da attribuire alla contrazione rilevata negli altri trasferimenti in conto capitale, voce nella quale erano registrati, fino al 2003, i trasferimenti alle aziende sanitarie per la copertura dei disavanzi pregressi di cui si erano esauriti gli effetti nel 2004. Al netto di questa voce, il risultato del 2005 evidenzia andamenti più contenuti. Flette la spesa per investimenti (-5,8 per cento contro il +10 per cento del 2004). Si dimezza la variazione dei contributi agli investimenti: dal +10,1 per cento del 2004 al 5,4 per cento del 2005. Sono i contributi ad enti pubblici a rallentare in misura più consistente con un incremento nell'anno del 4,5 per cento contro oltre il 15 per cento del 2004 e l'8,5 per cento del 2003.

In flessione risulta la spesa complessiva sia delle Province (-2,8 per cento) che dei Comuni (-1 per cento). Un risultato che è frutto in entrambi i casi di una lieve crescita della spesa corrente e di una consistente flessione di quella in conto capitale. Sul risultato della parte corrente incide la riduzione di circa il 4 per cento delle spese per redditi da lavoro dipendente, che erano cresciute lo scorso anno del 4,4 per cento nelle Province e del 5,3 per cento nei

Comuni. Nel caso delle Amministrazioni comunali, tale andamento compensa la crescita degli acquisti di beni e servizi (+6,6 per cento), dei contributi alla produzione (+4,9 per cento), dei trasferimenti ad enti pubblici (+25,9 per cento) e dei trasferimenti diversi (+6,4 per cento). Per le Province risulta in crescita la sola spesa per trasferimenti ad enti pubblici (+35,4 per cento).

La flessione della spesa in conto capitale (-8,3 per cento) nei Comuni riguarda principalmente gli investimenti fissi lordi (-9,8 per cento), mentre crescono del 11,3 per cento e del 6,3 per cento i contributi agli investimenti e i trasferimenti alle imprese. Nelle Province, la contrazione interessa tutte le voci e raggiunge, nel caso degli investimenti fissi, l'11 per cento.

Guardando alle aziende sanitarie, infine, il conto economico consolidato rileva uscite complessive in crescita del 5,2 per cento: un incremento più limitato rispetto a quello registrato nel 2004 (+9 per cento), ma ben superiore al valore obiettivo. Nonostante i redditi da lavoro siano cresciuti del 3,4 per cento contro l'incremento di poco meno del 10 per cento dell'esercizio 2004, la spesa corrente, che si attesta su un incremento del 5,3 per cento, risente della crescita del 7,3 per cento dei consumi intermedi che, come nel 2004, si confermano la componente più dinamica della spesa.

Il Patto di stabilità interno.

4.6. Nel valutare i risultati di contabilità nazionale relativi al 2005 va considerato che essi sono frutto, in questo momento dell'anno, delle stime operate a partire dai risultati di cassa: questi dati sono gli unici disponibili in attesa della approvazione dei consuntivi dell'esercizio da parte degli enti. E' su questa base e con questi limiti che l'ISTAT (utilizzando le informazioni di maggior dettaglio disponibili per l'esercizio precedente) predispone le sue valutazioni di preconsuntivo, parte integrante del quadro consolidato di finanza pubblica predisposto per la Notifica del 1° aprile alla U.E. ai fini della verifica degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita.

L'esame dei risultati relativi al Patto di stabilità interno, oltre a rappresentare un naturale riferimento per monitorare il rispetto degli impegni presi da parte degli enti territoriali e per valutare la funzionalità e l'efficacia del meccanismo scelto per la traduzione in termini finanziari dell'obiettivo posto in termini economici, costituisce anche una occasione per un primo esame dei risultati emergenti dai consuntivi degli enti e quindi un elemento di verifica ed integrazione delle tendenze finora evidenziate.

Nelle Regioni a statuto ordinario, in cui il Patto per la prima volta ha riguardato sia la spesa corrente che la spesa in conto capitale, i dati relativi al monitoraggio per il 2005 mostrano un pieno rispetto degli obiettivi (Tavola 3). Se si eccettua il caso di una regione che ha registrato pagamenti superiori di poco più dell'1,5 per cento all'obiettivo, tutte le altre, secondo i prospetti