

contenimento e i risultati conseguiti evidenzia la difficoltà di governare non tanto gli effetti diretti degli accordi nazionali di comparto, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori quali la contrattazione integrativa, ampie e generalizzate progressioni di carriera e il rispetto parziale dell'obiettivo – quasi sempre ribadito – di riduzione del numero di occupati delle Amministrazioni pubbliche.

Nel 2006 i consumi intermedi hanno registrato una caduta dello 0,8 per cento, andamento che si confronta con l'aumento del 5 per cento del 2005; la riduzione è concentrata per intero nel conto dello Stato (-9,7 per cento), mentre per le Amministrazioni territoriali si registra un incremento, comunque molto inferiore a quello del 2005 (2,1 contro 7,2 per cento).

Al contenimento hanno contribuito i provvedimenti correttivi adottati con la Finanziaria per il 2006 (tra cui la gestione di bilancio per dodicesimi introdotta con il comma 7 dell'art. 1), le misure varate con il decreto legge n. 223/2006 (cosiddetto decreto Bersani I) e la riduzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (Sifim). Per quanto riguarda, infine, le prestazioni sociali in natura – e cioè la terza componente dei consumi finali, prevalentemente costituita da spesa farmaceutica e per l'assistenza sanitaria in convenzione – esse sono risultate in aumento del 3,4 per cento rispetto al 2005, anno nel quale avevano registrato una lievitazione ben maggiore (+5,6 per cento), soprattutto a motivo di spese per il personale (è in questa categoria che sono classificati gli oneri per i rinnovi delle convenzioni relative alla medicina di base). Il risultato di consuntivo 2006 riflette, tra l'altro, interventi di riduzione dei prezzi dei medicinali.

Le informazioni sulla spesa per livelli di governo evidenziano come l'insieme dei consumi intermedi in senso stretto e delle prestazioni sociali in natura (cioè i consumi intermedi considerati in senso lato, che nel 2006 per l'intera Amministrazione pubblica sono cresciuti dello 0,6 per cento a fronte del 5,2 per cento nel 2005) abbia registrato un sensibile calo nel settore statale (-1,2 per cento contro il +10,5 nel 2005) e negli Enti locali (Comuni e Province, -1,6 per cento dopo il +2,3 nel 2005), un incremento contenuto a livello delle Regioni e Province autonome (+1,1 per cento contro +7,2 nel 2005) e una crescita piuttosto vivace nel comparto della sanità (+7,7 per cento contro +4,1 nel 2005).

3.4. Nel 2006, le spese in conto capitale sono state influenzate da fenomeni contabili molto vari di cui occorre tener conto per formulare un giudizio economicamente congruo con riguardo alla loro dinamica; oltre ai tradizionali proventi da dismissioni immobiliari, che nel conto delle Amministrazioni pubbliche sono contabilizzati a riduzione degli investimenti fissi lordi e che nel 2006 sono risultati pari ad 1,4 miliardi (4,4 miliardi nel 2004 e 3,2 miliardi nel 2005), sono stati infatti registrati, in particolare, nelle altre spese

in conto capitale gli esborsi connessi con la più volte citata sentenza europea in materia di IVA sulle automobili (circa 16 miliardi) e quelli (circa 13 miliardi) relativi all'accollo da parte del bilancio pubblico dei debiti del gruppo Ferrovie dello Stato.

Al netto delle poste straordinarie e depurate dagli effetti delle dismissioni immobiliari le spese in conto capitale sono risultate pari a circa 61 miliardi, il 4,2 per cento del Pil (4,3 nel 2005).

Nell'ambito delle spese in conto capitale, gli investimenti fissi lordi hanno quasi raggiunto i 34 miliardi di euro, registrando una crescita su base annua dell'1,7 per cento, inferiore a quella del prodotto, ma più significativa rispetto a quella denunciata nel 2005. Al netto dei proventi da dismissioni immobiliari, i dati del 2006 evidenziano una flessione di 3,4 punti percentuali che segue peraltro quella del 2,9 per cento registrata nel 2005 dopo un triennio di sostenuti incrementi (circa il 6 per cento medio all'anno); è opportuno segnalare che anche per questo aggregato la Legge finanziaria per il 2006 aveva previsto restrizioni e contenimenti di vario tipo.

La caduta degli investimenti appare essenzialmente guidata dalle Amministrazioni centrali; al netto delle dismissioni immobiliari gli investimenti diretti realizzati dallo Stato si sono contratti, nel 2006, di oltre il 26 per cento; mentre, rispetto al 2003, essi hanno segnato una contrazione superiore al 40 per cento. Sempre al netto delle dismissioni, nell'ultimo biennio si sono ridotti significativamente anche gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni locali (a cui fa capo il 70 per cento della spesa totale di investimento), con una flessione del 5 per cento nel 2005 e un aumento di solo lo 0,9 per cento nel 2006. Nei paragrafi seguenti, tale tendenza non positiva viene valutata anche con riferimento alle modalità di attuazione (e relative distorsioni), da parte degli Enti territoriali, del Patto di stabilità interno. Qui preme sottolineare come la progressiva erosione degli investimenti pubblici (pari al 2,4 per cento del Pil nel 2006, contro il 2,6 per cento nel 2005 e il 2,7 per cento nel 2004) richiama ancora una volta l'attenzione verso l'esigenza, inevasa, di una ricomposizione della spesa pubblica a favore dell'accumulazione di capitale, pur nel contesto di un necessario contenimento della spesa complessiva.

3.5. Di rilievo, e probabilmente non priva di implicazioni sull'impostazione che la politica di bilancio potrà assumere nei prossimi anni, è stata nel 2006 la dinamica delle entrate, in particolare di quelle di natura tributaria. Come si è ricordato, le entrate complessive delle Pubbliche amministrazioni sono cresciute del 7,7 per cento, con una elasticità

(cosiddetta "apparente") rispetto al Pil nominale pari a 2,1. La pressione fiscale è salita al 42,3 per cento del Pil, valore non discosto da quelli prevalenti alla fine degli anni novanta; la crescita rispetto al 2005 è stata pari a 1,7 punti. Un aumento così vigoroso delle entrate complessive non ha ricevuto praticamente alcun apporto da parte delle imposte in conto capitale, il cui valore si è sostanzialmente annullato a seguito del venir meno del gettito di condoni e sanatorie, il quale aveva registrato l'importo massimo di 17,9 miliardi nel 2003. La spinta alla crescita è venuta soprattutto dalle imposte indirette e dirette, aumentate rispettivamente del 7,8 per cento (3,6 per cento nel 2005) e del 12,4 per cento (2,6 per cento nel 2005). L'aumento della pressione fiscale complessiva ha avuto, dunque, un'origine prevalentemente tributaria: i contributi sociali, che rappresentano poco meno del 30 per cento delle entrate correnti totali, sono infatti aumentati del 4,7 per cento (4,4 per cento nel 2005) e dunque con una dinamica non troppo distante dalla crescita nominale del prodotto interno lordo.

Nell'ambito delle imposte dirette, di particolare rilievo è stata la dinamica dell'IRPEF (ora IRE) e dell'IRES, cresciute rispettivamente del 6,4 e del 16,3 per cento. Sul fronte delle imposte indirette un ruolo fortemente propulsivo è stato esercitato dall'IVA (quasi +9 per cento con una elasticità rispetto ai consumi nominali di 2,3).

3.6. Il fabbisogno complessivo delle Pubbliche amministrazioni è risultato pari a 54,5 miliardi (70,3 miliardi nel 2005); modeste sono risultate le regolazioni debitorie pregresse (243 milioni contro 1,9 miliardi nel 2005) e pari a solo 38 milioni i proventi da dismissioni mobiliari (4,6 miliardi nel 2005); il fabbisogno netto si è pertanto ragguagliato a 54,3 miliardi, il 3,7 per cento del Pil (73 miliardi nel 2005, il 5 per cento del prodotto); lo scarto tra fabbisogno netto e indebitamento netto (depurato dagli oneri straordinari) delle Amministrazioni pubbliche è cresciuto ad 1,3 punti di Pil (0,9 punti nel 2005).

Come si è già accennato, l'incidenza del debito sul prodotto ha continuato ad aumentare (dal 106,2 al 106,8 per cento) anche se la crescita è stata di 8 decimi di punto inferiore a quanto stimato in sede di Nota di aggiornamento del DPEF (di cui 4 ascrivibili tuttavia ad un puro effetto contabile connesso alla revisione verso l'alto delle serie storiche sul Pil). La variazione del rapporto debito/pil è la risultante della combinazione di più fattori alcuni dei quali hanno giocato in senso favorevole ed altri in senso contrario; da un punto di vista contabile l'incremento registrato nel 2006, pari a 0,6 punti percentuali di Pil, è stato

spinto sostanzialmente dal solo costo medio del debito, il quale ha contribuito alla variazione per 4,7 punti percentuali; hanno invece contrastato il rialzo: la crescita del pil reale (per 2 punti percentuali), l'inflazione (per 1,9 punti percentuali) e per minima parte (0,2 punti) il saldo primario (che, come si è sottolineato, si è ulteriormente ridotto ove lo si consideri al suo valore effettivo e cioè non depurato dagli oneri straordinari). I fattori residuali, vale a dire le operazioni che hanno contribuito ad aumentare lo stock di debito senza accrescere l'indebitamento netto (quali, per esempio, le partite finanziarie, la variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia, gli scarti di emissione e gli effetti delle variazioni del cambio sul debito in valuta) hanno fornito un contributo netto nullo. Nel 2005 i 2,4 punti di incremento (dal 103,8 al 106,2 per cento) erano stati determinati per 4,6 punti dall'onere medio sul debito e per 0,6 punti dai fattori residuali, mentre il ruolo di contrasto era stato giocato per 2,3 punti dall'inflazione, per 0,4 punti dall'avanzo primario e solo per 0,1 punti dall'andamento dell'attività economica, sostanzialmente stagnante.

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

La manovra finanziaria per il 2006 e gli effetti attesi sugli Enti territoriali.

4.1. La manovra finanziaria per il 2006 ha rafforzato e qualificato significativamente le misure assunte negli ultimi anni per l'estensione agli Enti territoriali degli obiettivi posti con il Patto di stabilità e crescita.

Da un lato, l'obiettivo non è stato limitato al solo rallentamento della dinamica della spesa, ma ha puntato ad indurre una modifica nella sua stessa composizione con una riduzione di quella corrente a favore di quella in conto capitale. Dall'altro, i controlli non si sono limitati solo ad incidere sulla dimensione e sulla tempistica di fruizione delle risorse trasferite dallo Stato, ma hanno previsto meccanismi automatici di responsabilizzazione fiscale, rafforzando ad un tempo i controlli sulla qualità del servizio reso e sulla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Al primo aspetto hanno mirato la revisione del Patto di stabilità interno e le misure relative alla spesa per il personale di Regioni, Province e Comuni. Per il Patto sono stati previsti tetti differenziati tra Enti e per tipologia di spesa. Per le Regioni, si è disposto per il 2006 un taglio della spesa corrente del 3,8 per cento rispetto al valore raggiunto nel 2004, consentendo negli anni successivi una crescita contenuta entro lo 0,4 per cento

nel 2007 e il 2,5 per cento nel 2008. La spesa in conto capitale è stata prevista crescere, invece, del 4,8 per cento, per variare entro il 4 per cento nel biennio successivo. Nel caso dei Comuni e delle Province, l'importo della spesa corrente doveva essere ridotto, nel 2006, del 6,5 per cento rispetto al livello del 2004 per gli Enti che, nel triennio 2002-2004, avevano registrato una spesa corrente media pro capite inferiore a quella della classe di appartenenza e dell'8 per cento per i restanti Enti (una riduzione di un ulteriore 0,3 per cento è stata prevista per il 2007 ed una crescita dell'1,9 per cento per il 2008). Per la spesa in conto capitale è stato disposto, invece, un aumento per tutti gli Enti entro l'8,1 per cento, sempre con riferimento al livello raggiunto nel 2004. I tetti di spesa sono stati calcolati escludendo dagli aggregati gli oneri per il personale, la spesa sanitaria (per le Regioni), la spesa sociale (per Province e Comuni), gli interessi, i trasferimenti ad altri Enti delle Amministrazioni pubbliche, le spese per calamità naturali e quelle per le funzioni trasferite.

Mirato ad un contenimento della spesa corrente anche il controllo delle spese di personale. Di rilievo finanziario significativo (oltre 1,7 miliardi il risparmio atteso per il 2006) la norma che ha disposto che le Regioni, gli Enti locali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale dovessero adottare le misure necessarie a garantire spese per il personale, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, non superiori al corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1 per cento.

La revisione del Patto e la previsione di un obiettivo di contenimento delle spese di personale sono stati accompagnati da un rafforzamento dei controlli e da misure volte a incidere sui costi di gestione degli Enti territoriali.

Tra i primi è da ricomprendere la trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo da parte degli organi degli Enti locali di revisione economico-finanziaria e da parte dei collegi sindacali degli Enti del sistema sanitario sulla base di criteri e linee guida adottate dalla stessa Corte. Ai secondi è da ricondurre la previsione normativa secondo cui le aggregazioni di Enti locali o di Enti decentrati di spesa possono svolgere, per gli acquisti, le funzioni centrali di committenza in favore delle Amministrazioni aventi sede nel medesimo ambito territoriale; ciò in alternativa all'aderire alle convenzioni Consip o a procedere ad acquisti in via autonoma nel rispetto dei parametri stabiliti dalla normativa vigente.

4.2. La Finanziaria per il 2006 ha, inoltre, rafforzato l'impostazione fino ad allora seguita per il miglioramento della gestione e il contenimento della spesa sanitaria.

E' stato aumentato il livello complessivo della spesa del Servizio Sanitario Nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato e sono stati riconfermati i termini dell'accordo sottoscritto tra lo Stato e le Regioni il 23 marzo 2005, volto ad ottenere, attraverso misure di contenimento assunte a livello regionale, una riconduzione della spesa tendenziale entro i limiti del fabbisogno individuato.

L'intesa aveva previsto 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, l'obbligo di prevedere, in sede di programmazione regionale, l'equilibrio economico e finanziario delle aziende sanitarie, 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, l'accesso alle risorse aggiuntive, rispetto a quelle frutto di un semplice incremento del 2 per cento dei fondi riconosciuti per il 2004, è stato subordinato alla predisposizione e alla verifica della effettiva attuazione di un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale. Programma oggetto di uno specifico accordo tra Regione (in squilibrio) e i Ministeri della salute e dell'economia.

Tale previsione è stata resa più stringente con l'introduzione di un meccanismo di copertura automatica di eventuali disavanzi. Si è disposto, infatti, che qualora non vengano adottate, entro il 31 maggio di ciascun anno, i provvedimenti necessari per il ripiano dei disavanzi della spesa sanitaria emersi dalla gestione dell'anno precedente, si applichino comunque nella regione interessata, con riferimento all'anno di imposta in corso, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, nella misura massima prevista dalla normativa vigente.

In direzione di un rafforzamento del processo di razionalizzazione della spesa vanno poi le misure che hanno disposto:

- l'inserimento tra i provvedimenti per il contenimento della spesa farmaceutica adottabili dall'AIFA, della temporanea riduzione del prezzo dei farmaci comunque dispensati o impiegati dal SSN, nella misura del 60 per cento del superamento del tetto di spesa prefissato;
- l'istituzione della Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, con compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per gli utenti del SSN, di monitoraggio, studio e predisposizione di linee guida, di forme di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni, nonché di promozione di analoghi organismi regionali e aziendali;

- l'obbligo per le Regioni di destinare le risorse ancora disponibili finalizzate all'edilizia ospedaliera ad interventi relativi a presidi comprensivi di degenze per acuti, con almeno 250 posti letto, ovvero a presidi per lungodegenza e riabilitazione, con almeno 120 posti letto, nonché la risoluzione degli Accordi di programma sottoscritti dalle Regioni e la revoca (e rifinalizzazione) dei relativi impegni di spesa per gli interventi per i quali la richiesta di finanziamento non risulti presentata al Ministero della salute entro 18 mesi dalla sottoscrizione.

4.3. Alla maggiore responsabilizzazione degli Enti territoriali dal lato della spesa, non ha corrisposto, tuttavia, un passo avanti significativo sulla via del federalismo fiscale. Fatta eccezione per la copertura dei disavanzi sanitari, sono rimasti sospesi, fino al 31 dicembre 2006, gli aumenti - rispetto alle aliquote vigenti per l'anno 2002 - delle addizionali IRPEF regionali e comunali e la maggiorazione IRAP eventualmente deliberati dagli Enti.

La manovra ha introdotto una modifica del d.lgs. n. 56/2000, prevedendo un più graduale passaggio al criterio delle capacità fiscali: è stato previsto che l'ammontare attribuito in base alla spesa storica sia ridotto del 5 per cento per l'esercizio 2002 e dell'1,5 per cento annuo nel triennio 2003-2005 e che vi sia un tetto massimo all'effetto redistributivo (la differenza rispetto alla distribuzione con trasferimenti non può essere superiore a quella relativa al 2002 - 23,4 milioni di euro - incrementata per ciascun anno di un pari importo).

I risultati del 2006: il conto consolidato delle Amministrazioni locali.

4.4. Rispetto al complesso delle Amministrazioni pubbliche, il conto delle Amministrazioni locali ha presentato nel 2006 un'accelerazione delle uscite complessive rispetto al 2005: l'incremento è stato del 4,2 per cento contro il 3,4 per cento dell'anno precedente. Le spese correnti sono cresciute del 4,9 per cento (contro il 3,7 per cento del complesso delle Amministrazioni pubbliche), mentre quelle in conto capitale hanno subito un aumento di solo l'1,2 per cento, flettendo per il secondo anno consecutivo in quota del Pil (tavola 3).

Tavola 3 - CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

VOCI	valori assoluti			(milioni di euro)	
				variazioni %	
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005
Spese per consumi finali	154.286	163.280	171.317	5,8	4,9
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	63.073	65.393	69.779	3,7	6,7
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	37.204	39.320	40.645	5,7	3,4
<i>Consumi intermedi</i>	50.617	54.250	55.398	7,2	2,1
<i>Altre spese per consumi finali</i>	3.392	4.317	5.495	27,3	27,3
Contributi alla produzione	8.212	7.871	8.660	-4,2	10,0
Prestazioni sociali in denaro	2.136	2.306	2.356	8,0	2,2
Trasferimenti ad Enti pubblici	734	675	550	-8,0	-18,5
Trasferimenti correnti	5.369	5.042	5.002	-6,1	-0,8
Altre uscite correnti	1.373	1.405	1.498	2,3	6,6
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO					
DEGLI INTERESSI PASSIVI	172.110	180.579	189.383	4,9	4,9
Interessi passivi	3.323	3.101	3.252	-6,7	4,9
TOTALE USCITE CORRENTI	175.433	183.680	192.635	4,7	4,9
Investimenti fissi lordi	28.805	27.219	27.502	-5,5	1,0
Altre uscite in conto capitale	10.063	10.730	10.890	6,6	1,5
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	38.868	37.949	38.392	-2,4	1,2
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	214.301	221.629	231.027	3,4	4,2
Imposte indirette	63.407	66.918	70.596	5,5	5,5
Imposte dirette	24.558	23.912	24.085	-2,6	0,7
Contributi sociali	1.161	1.172	1.237	0,9	5,5
Trasferimenti da Enti pubblici	72.946	79.285	78.328	8,7	-1,2
Altre entrate correnti	24.899	25.028	25.790	0,5	3,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	186.971	196.315	200.036	5,0	1,9
Contributi agli investimenti	12.093	11.905	13.269	-1,6	11,5
Imposte in conto capitale	1.028	486	11	-52,7	-97,7
Altri trasferimenti in c/capitale	1.066	877	778	-17,7	-11,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	14.187	13.268	14.058	-6,5	6,0
TOTALE ENTRATE	201.158	209.583	214.094	4,2	2,2
Saldo corrente	11.538	12.635	7.401		
Indebitamento netto	-13.143	-12.046	-16.933		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Nella spesa corrente, i consumi finali hanno segnato un incremento del 4,9 per cento contro il 5,8 per cento del 2005. Il risultato è stato frutto della dinamica dei redditi da lavoro dipendente, cresciuti dell'6,7 per cento (3,7 per cento nel 2005), per l'incidenza sull'esercizio di importanti rinnovi contrattuali. Sono, infatti, slittati al 2006 gli oneri connessi ai rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2004-2005 (oltre 3 miliardi di euro). In forte decelerazione le spese per consumi intermedi: +2,1 per cento l'incremento nell'anno, contro il 7,2 per cento del 2005 e l'8 per cento nel 2004. Significativa anche la riduzione nella dinamica (+3,4 per cento rispetto al 5,7 per cento dell'anno precedente) della spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market"

(in cui sono ricompresi essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci).

Pur registrando una modesta crescita (+1,2 per cento) anche nel 2006, l'andamento delle spese in conto capitale nelle Amministrazioni locali è rimasto ben lontano dai livelli registrati negli anni fino al 2004. Pari all'1 per cento l'aumento degli investimenti fissi lordi (-5 per cento nel 2005), è rallentata anche la dinamica dei contributi agli investimenti delle imprese (+2,5 per cento contro il +10,4 per cento del 2005).

Dal punto di vista delle entrate si sono accentuati nell'esercizio fenomeni, già rilevati negli ultimi anni, che rendono difficile il mantenimento degli equilibri gestionali di bilancio: limitata, anche nel 2006, la crescita delle entrate tributarie nonostante il forte aumento registrato a livello complessivo. Negli ultimi anni, la variazione delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali si è mantenuta, infatti, su livelli molto inferiori a quelli dell'intero comparto della PA. Un risultato dovuto all'insieme dei tributi destinati al finanziamento territoriale (caratterizzati da basi imponibili a crescita limitata) e ai ritardi nell'avvio del federalismo fiscale (per alcuni tributi esiste una clausola di salvaguardia che, se da un lato ha garantito le entrate regionali, dall'altro ha impedito un aumento del gettito in caso di crescita maggiore del previsto). Le imposte indirette sono cresciute nell'anno del 5,5 per cento contro il 7,8 registrato a livello nazionale, le dirette dello 0,7 per cento rispetto all'incremento del 12,4 per cento per il totale della P.A.

I dati di contabilità nazionale hanno confermato quindi, anche per il 2006, il rallentamento nel processo di decentramento fiscale. E' diminuita di 1,2 punti la quota delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul prelievo complessivo (21,9 per cento rispetto al 23,1 per cento nel 2005). Il lieve incremento del tasso di autofinanziamento, misurato dal rapporto tra entrate fiscali ed entrate complessive, è spiegato infatti dalle riduzione dei trasferimenti che hanno conosciuto nell'anno una flessione dell'1,2 per cento. Nel complesso, la dinamica delle spese e delle entrate ha fatto sì che il contributo delle Amministrazioni locali all'indebitamento complessivo sia continuato a rimanere elevato e in crescita: circa 17 miliardi nel 2006 contro i 12 dell'esercizio precedente.

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

4.5. L'esame dei conti economici, intestati, separatamente, alle Regioni, ai Comuni e alle Province, consente un riscontro degli andamenti finora descritti a livello consolidato.

Tavola 4 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI*(milioni di euro)*

VOCI	valori assoluti			variazioni %	
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005
Spese per consumi finali	12.323	12.973	13.757	5,3	6,0
Redditi da lavoro dipendente	5.182	5.403	5.790	4,3	7,2
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	601	544	627	-9,5	15,3
Consumi intermedi	4.111	4.451	4.596	8,3	3,3
Altre spese per consumi finali	2.429	2.575	2.744	6,0	6,6
Contributi alla produzione	6.126	5.818	6.761	-5,0	16,2
Prestazioni sociali in denaro	883	1.059	1.103	19,9	4,2
Trasferimenti ad Enti pubblici	90.936	92.952	100.305	2,2	7,9
Trasferimenti correnti	2.320	2.081	2.131	-10,3	2,4
Altre spese correnti	79	75	75	-5,1	0,0
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	112.667	114.958	124.132	2,0	8,0
Interessi passivi	943	818	785	-13,3	-4,0
TOTALE USCITE CORRENTI	113.610	115.776	124.917	1,9	7,9
Investimenti fissi lordi	4.851	4.793	4.734	-1,2	-1,2
Altre uscite in conto capitale	7.409	8.456	8.307	14,1	-1,8
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	21.216	22.301	22.233	5,1	-0,3
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	134.826	138.077	147.150	2,4	6,6
Imposte indirette	43.360	46.514	49.669	7,3	6,8
Imposte dirette	21.329	20.847	20.929	-2,3	0,4
Contributi sociali	578	596	640	3,1	7,4
Trasferimenti da Enti pubblici	51.135	57.339	55.436	12,1	-3,3
Altre entrate correnti	5.198	4.520	4.555	-13,0	0,8
TOTALE ENTRATE CORRENTI	121.600	129.816	131.229	6,8	1,1
Contributi agli investimenti	8.654	8.308	9.618	-4,0	15,8
Imposte in conto capitale	593	96	11	-83,8	-88,5
Altri trasferimenti in c/capitale	5	1	1	-80,0	0,0
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	9.252	8.405	9.630	-9,2	14,6
TOTALE ENTRATE	130.852	138.221	140.859	5,6	1,9
Saldo corrente	7.990	14.040	6.312		
Indebitamento netto	-3.974	144	-6.291		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Il risultato complessivo delle Amministrazioni locali è stato frutto, infatti, di un andamento che, nel 2006, risulta particolarmente differenziato per i diversi comparti.

Nelle Regioni, le spese complessive sono cresciute nell'esercizio del 6,6 per cento (tavola 4) Una crescita da ricondurre alle sole spese correnti che sono aumentate nell'anno dell'8 per cento, mentre la spesa in conto capitale è rimasta, sostanzialmente, sui livelli del precedente esercizio (-0,3 per cento).

La spesa per consumi finali è cresciuta del 6 per cento. Forte è stato l'aumento della spesa per redditi da lavoro (+7,2 per cento), mentre si è ridotto in misura consistente il tasso di crescita della spesa per consumi intermedi (+3,3 per cento), ponendosi su livelli inferiori al tasso di variazione del Pil nominale.

Sul dato complessivo relativo alla spesa corrente ha inciso, poi, la crescita di oltre il 16 per cento dei contributi alla produzione e l'aumento dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche (+7,9 per cento), su cui si è riflessa la forte accelerazione della spesa delle aziende sanitarie.

Al netto dei trasferimenti per la sanità la spesa corrente è cresciuta tuttavia del 5,9 per cento (la spesa complessiva al netto della sanità è aumentata del 3,2 per cento).

E' continuata poi a flettere, per il secondo anno, la spesa per investimenti fissi lordi (-1,2 per cento nel 2006, -2,7 per cento, escludendo le dismissioni immobiliari, nel 2005). Solo marginale la crescita rispetto al precedente anno dei contributi agli investimenti (+0,7 per cento), quale risultato di una flessione di quelli destinati alle imprese e di un aumento dell'1,6 per cento di quelli destinati ad Enti pubblici. Andamenti su cui ha inciso l'impossibilità per le Amministrazioni di finanziare interventi destinati a soggetti esterni alla P.A. ricorrendo a indebitamento.

Dal lato delle entrate, il conto ha presentato una crescita del 2 per cento delle entrate totali. L'aumento delle imposte indirette (+6,8 per cento) è stato in parte compensato da una minore crescita delle imposte dirette (+0,4 per cento) e da una flessione dei trasferimenti (-3,3 per cento). Sul rilievo e la tempestività dei pagamenti delle somme destinate al finanziamento delle Amministrazioni regionali hanno continuato a pesare, poi, diversi fenomeni: i tempi richiesti per l'esaurimento delle verifiche in materia sanitaria e la mancata intesa tra le Regioni sul riparto 2005 e 2006, in applicazione del decreto 56/2000.

Sono aumentati i contributi agli investimenti da parte di Amministrazioni pubbliche (+17,3 per cento) e quelli dal resto del mondo (+11,9 per cento) in relazione alla crescita dei contributi per i progetti cofinanziati con fondi comunitari.

Il contributo delle Amministrazioni regionali all'indebitamento complessivo è stato nell'anno particolarmente elevato, circa 6,3 miliardi, contro l'avanzo riscontrato nell'esercizio precedente.

4.6. Migliore il risultato ove si guardi alle Amministrazioni comunali (tavola 5). Nel 2006, infatti, la spesa per consumi finali è cresciuta del 3,4 per cento (+3,8 per cento l'anno precedente); un risultato, tuttavia, spiegato da un forte aumento delle retribuzioni (+7,1 per cento) legate ai rinnovi contrattuali e al pagamento degli arretrati, compensato da una riduzione

Tavola 5 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

VOCI	valori assoluti			(milioni di euro)	
	2004	2005	2006	variazioni %	
				2005 su 2004	2006 su 2005
Spese per consumi finali	35.937	37.318	38.569	3,8	3,4
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	15.919	15.898	17.024	-0,1	7,1
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	1.612	1.639	1.596	1,7	-2,6
<i>Consumi intermedi</i>	19.862	20.747	20.283	4,5	-2,2
<i>Altre spese per consumi finali</i>	-1.456	-966	-334	-33,7	-65,4
Contributi alla produzione	1.331	1.299	1.157	-2,4	-10,9
Prestazioni sociali in denaro	893	867	868	-2,9	0,1
Trasferimenti ad Enti pubblici	536	687	783	28,2	14,0
Trasferimenti correnti	1.779	1.820	1.756	2,3	-3,5
Altre spese correnti	458	406	484	-11,4	19,2
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	40.934	42.397	43.617	3,6	2,9
Interessi passivi	1.895	1.708	1.788	-9,9	4,7
TOTALE USCITE CORRENTI	42.829	44.105	45.405	3,0	2,9
Investimenti fissi lordi	16.799	15.227	15.232	-9,4	0,0
Altre uscite in conto capitale	2.100	2.021	2.033	-3,8	0,6
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	18.973	17.248	17.265	-9,1	0,1
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	61.802	61.353	62.670	-0,7	2,1
Imposte indirette	14.847	15.104	15.525	1,7	2,8
Imposte dirette	3.229	3.065	3.156		
Contributi sociali	330	299	311	-9,4	4,0
Trasferimenti da Enti pubblici	17.293	17.374	18.256	0,5	5,1
Altre entrate correnti	13.721	14.312	14.864	4,3	3,9
TOTALE ENTRATE CORRENTI	49.420	50.154	52.112	1,5	3,9
Contributi agli investimenti	7.512	7.297	7.064	-2,9	-3,2
Imposte in conto capitale	435	390	0		
Altri trasferimenti in c/capitale	747	557	459	-25,4	-17,6
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	8.694	8.244	7.523	-5,2	-8,7
TOTALE ENTRATE	58.114	58.398	59.635	0,5	2,1
Saldo corrente	6.591	6.049	6.707		
Indebitamento netto	-3.688	-2.955	-3.035		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

dei consumi intermedi (-2,2 per cento) e dalla spesa per acquisti di beni e servizi (-2,6 per cento). La spesa corrente complessiva si è mantenuta sui livelli di variazione del 2005 (+2,9 per cento). L'aumento dei trasferimenti ad Enti pubblici (+14 per cento) è stato più che compensato dalla riduzione dei contributi alla produzione (-10,9 per cento) e dei trasferimenti diversi di natura corrente (-3,5 per cento), specie nella componente imprese.

Tavola 6 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI*(milioni di euro)*

VOCI	valori assoluti			variazioni %	
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005
Spese per consumi finali	6.460	6.917	7.282	7,1	5,3
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	2.093	2.212	2.378	5,7	7,5
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	0	0	0		
<i>Consumi intermedi</i>	3.328	3.573	3.701	7,4	3,6
<i>Altre spese per consumi finali</i>	1.039	1.132	1.203	9,0	6,3
Contributi alla produzione	541	534	516	-1,3	-3,4
Prestazioni sociali in denaro	126	121	121	-4,0	0,0
Trasferimenti ad Enti pubblici	390	486	610	24,6	25,5
Trasferimenti correnti	590	496	447	-15,9	-9,9
Altre spese correnti	61	62	67	1,6	8,1
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	8.168	8.616	9.043	5,5	5,0
Interessi passivi	278	287	304	3,2	5,9
TOTALE USCITE CORRENTI	8.446	8.903	9.347	5,4	5,0
Investimenti fissi lordi	2.887	2.698	2.931	-6,5	8,6
Altre uscite in conto capitale	447	297	449	-33,6	51,2
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	3.540	3.246	3.672	-8,3	13,1
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	11.986	12.149	13.019	1,4	7,2
Imposte indirette	4.143	4.194	4.269	1,2	1,8
Imposte dirette	0	0	0		
Contributi sociali	65	68	73	4,6	7,4
Trasferimenti da Enti pubblici	3.192	3.372	3.372	5,6	0,0
Altre entrate correnti	1.399	1.496	1.531	6,9	2,3
TOTALE ENTRATE CORRENTI	8.799	9.130	9.245	3,8	1,3
Contributi agli investimenti	1.143	1.425	1.717	24,7	20,5
Imposte in conto capitale	0	0	0		
Altri trasferimenti in c/capitale	76	70	87	-7,9	24,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	1.219	1.495	1.804	22,6	20,7
TOTALE ENTRATE	10.018	10.625	11.049	6,1	4,0
Saldo corrente	353	227	-102		
Indebitamento netto	-1.968	-1.524	-1.970		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

La spesa in conto capitale è rimasta sostanzialmente invariata sui livelli del 2005. Solo marginali le variazioni al suo interno: l'invarianza degli investimenti fissi lordi è stata accompagnata dalla crescita, inferiore all'1 per cento, dei contributi agli investimenti. Va, tuttavia, considerato che, per quanto di limitato importo, i contributi ad imprese sono cresciuti del 12,8 per cento a scapito di quelli alle famiglie, contrattisi dell'8 per cento.

La spesa corrente complessiva delle Province si è mantenuta su valori elevati: in crescita del 5 per cento contro il 5,4 per cento dell'esercizio 2005. Sono i consumi finali che hanno presentato tassi di variazione ancora sostenuti (+5,3 per cento), anche se minori rispetto al 2005 (+7,1 per cento). Non si è trattato solo della spesa per il personale (+7,5 per cento), ma anche di quella per consumi intermedi che, con una crescita del 3,6 per cento, ha conservato di fatto, in termini reali, i livelli elevati del 2005 (anno in cui la crescita - +7,4 per cento - era stata particolarmente pronunciata). In aumento la spesa per interessi (+5,9 per cento), sono stati soprattutto i trasferimenti ad Enti pubblici a presentare la variazione più significativa (+25,5 per cento), solo in parte compensata dalla flessione dei trasferimenti diversi (-10 per cento), che ha interessato sia le istituzioni private che le famiglie.

Il 2006 ha segnato una ripresa della spesa in conto capitale dopo la flessione del 2005 (-8,3 per cento) con un "rimbalzo" del 13,1 per cento. Un risultato da ricondurre non tanto alla spesa per investimenti fissi (+8,6 per cento), che si è riportata sui valori assoluti del 2004, quanto ai contributi agli investimenti alle imprese (+65 per cento) e ad Enti pubblici (+16,3 per cento).

4.7. Nel 2006 il debito degli Enti territoriali ha subito una ulteriore forte crescita: a fine 2006 lo *stock* ha superato i 108 miliardi di euro (90,1 nel 2005), con un aumento del 20,1 per cento (tavola 7). La quota delle Amministrazioni locali sul totale del debito delle Amministrazioni pubbliche è così passata dal 5,1 per cento del 2003 al 6,9 per cento nel 2006; il peso del debito sul prodotto interno lordo è cresciuto di un punto nell'esercizio, superando il 7,3 per cento del Pil.

Nel 2006 si sono delineate alcune tendenze di rilievo:

- è risultata in forte accelerazione la crescita del debito delle Regioni, +32,5 per cento contro il 12,7 per cento del 2005; rallenta pur mantenendosi su livelli consistenti quello dei Comuni (+11 per cento) e delle Province (+19,2 per cento);
- si interrompe nell'anno la crescita delle emissioni di titoli rilevata nel 2005 come principale fonte di aumento del debito delle Amministrazioni comunali e provinciali. Sono le Regioni nel 2006 ha ricorrere a tale forma che conosce nel solo anno un

Tavola 7 - Il debito delle Amministrazioni locali*(milioni di euro)*

	Regioni			Comuni		
	totale	di cui Titoli	di cui Prestiti	totale	di cui Titoli	di cui Prestiti
2003	27.628	11.770	13.314	33.325	3.851	28.864
2004	30.431	13.590	13.878	35.295	5.880	28.857
2005	34.107	13.968	15.278	40.842	10.259	29.954
2006	45.186	18.768	18.956	45.266	11.225	33.514
var 04/03	10,1	15,5	4,2	5,9	52,7	0,0
var 05/'04	12,1	2,8	10,1	15,7	74,5	3,8
var 06/'05	32,5	34,4	24,1	10,8	9,4	11,9
comp.2003	100,0	42,6	48,2	100,0	11,6	86,6
comp.2004	100,0	44,7	45,6	100,0	16,7	81,8
comp.2005	100,0	41,0	44,8	100,0	25,1	73,3
comp.2006	100,0	41,5	42,0	100,0	24,8	74,0

(milioni di euro)

	Province			Altri enti	Totale	peso sul PIL
	totale	di cui Titoli	di cui Prestiti			
2003	4.790	1.132	3.578	5.669	71.412	5,3
2004	5.685	2.027	3.582	5.629	77.040	5,5
2005	7.286	3.262	3.954	7.835	90.070	6,3
2006	8.686	3.684	4.944	9.036	108.173	7,3
var 04/03	18,7	79,0	0,1	-0,7	7,9	
var 05/'04	28,2	60,9	10,4	39,2	16,9	
var 06/'05	19,2	12,9	25,0	15,3	20,1	
comp.2003	100,0	23,6	74,7			
comp.2004	100,0	35,7	63,0			
comp.2005	100,0	44,8	54,3			
comp.2006	100,0	42,4	56,9			

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

Tavola 8 - Il debito delle Amministrazioni locali

	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Totale
2003	17.438	11.791	23.328	18.855	71.412
2004	18.668	12.655	25.046	20.671	77.040
2005	22.434	14.513	28.064	25.059	90.070
2006	28.228	16.612	33.647	29.687	108.173
var 04/03	7,1	7,3	7,4	9,6	7,9
var 05/'04	20,2	14,7	12,0	21,2	16,9
var 06/'05	25,8	14,5	19,9	18,5	20,1
comp.2003	24,4	16,5	32,7	26,4	100,0
comp.2004	24,2	16,4	32,5	26,8	100,0
comp.2005	24,9	16,1	31,2	27,8	100,0
comp.2006	26,1	15,4	31,1	27,4	100,0
procapite2003	1.160	1.097	2.124	917	1.246
procapite2004	1.227	1.163	2.252	1.000	1.331
procapite2005	1.453	1.316	2.495	1.208	1.541
procapite2006	1.815	1.494	2.972	1.430	1.841

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

incremento di oltre il 34 per cento. Negli ultimi due anni il debito in titoli degli Enti territoriali è passato dal 27,8 per cento al 31,2 per cento del totale;

- in termini di distribuzione del debito per aree territoriali, la quota assorbita dalle Amministrazioni delle Regioni centrali continua ad essere la più consistente (31,1 per cento) in crescita nell'anno del 19,9 per cento (tavola 8). In aumento del 26 per cento il debito delle Amministrazioni locali del Nord ovest.

Il Patto di stabilità interno: i risultati del 2006.

4.8. Anche nel 2006 le Regioni a statuto ordinario hanno conseguito gli obiettivi posti con

Tavola 9 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2006 - LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
I risultati complessivi e per macro area

(milioni di euro)

Pagamenti	Totale Regioni a statuto ordinario			Regioni nord			Regioni centro			Regioni sud		
	2004	2006	06/04	2004	2006	06/04	2004	2006	06/04	2004	2006	06/04
TITOLO I - SPESE CORRENTI	85.528	93.792	9,7	42.775	46.609	9,0	19.965	22.318	11,8	22.788	24.865	9,1
a detrarre:												
Spese per il personale	2.171	2.307	6,3	726	762	5,1	503	562	11,7	942	983	4,4
Spese per la sanità	69.260	77.943	12,5	35.188	39.373	11,9	16.215	18.611	14,8	17.856	19.959	11,8
Spese per trasferimenti correnti ad Amm.azioni pubbliche	4.305	5.419	25,9	1.814	2.348	29,5	1.389	1.574	13,3	1.102	1.496	35,7
Spese per interessi passivi	1.015	1.033	1,8	366	414	13,1	346	310	-10,5	303	310	2,4
Spese per calamità naturali	46	57	22,0	38	45	17,6	6	8	31,2	2	3	78,9
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/05	238	0		118	0		56	0		64	0	
SPESE CORRENTI NETTE	8.494	7.034	-17,2	4.526	3.667	-19,0	1.449	1.253	-13,5	2.519	2.114	-16,1
OBBIETTIVO ANNUALE SPESE CORRENTI	0	8.171		0	4.354		0	1.394		0	2.423	
DIFFERENZA TRA OBBIETTIVO E RISULTATO ANNUALE SP.CORRENTI	0	1.138		0	688		0	141		0	309	
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	13.248	13.238	-0,1	5.570	5.225	-6,2	2.478	2.706	9,2	5.201	5.307	2,0
a detrarre:												
Spese per la sanità	973	674	-30,7	334	375	12,5	239	176	-26,5	400	123	-69,2
Spese per trasferimenti in c/cap. ad Amm.azioni pubbliche	4.896	5.596	14,3	1.859	1.841	-0,9	857	1.244	45,1	2.179	2.510	15,2
Spese per concessione di crediti	73	133	82,7	56	112	99,1	14	20	41,9	2	1	-76,1
Spese per calamità naturali	493	392	-20,4	341	240	-29,7	13	20	52,2	139	133	-4,5
Spese in c/cap. cofinanziate dalla UE comprese le quote nazionali - solo per il 2006	2.242	2.505	11,7	631	422	-33,0	557	517	-7,1	1.055	1.565	48,4
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/05	3	0		0	0		0	0		3	0	
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	4.569	3.938	-13,8	2.349	2.234	-4,9	797	728	-8,6	1.422	976	-31,4
Spese in c/cap. pagate nel 2006 con proventi 2006 da erogazioni gratuite e liberalità	0	0		0	0		0	0		0	0	
Spese in c/cap. finanziate da riduzioni di spesa corrente rispetto all'obiettivo programmatico	0	219		0	219		0	0		0	0	
RISULTATO SPESE IN CONTO CAPITALE	4.569	3.718	-18,6	2.349	2.014	-14,3	797	728	-8,6	1.422	976	-31,4
OBBIETTIVO ANNUALE SPESE IN CONTO CAPITALE	0	4.788		0	2.462			836			1.490	
DIFFERENZA TRA OBBIETTIVO E RISULTATO ANNUALE SP.C/CAP	0	1.070		0	448			107			515	

Fonte: elaborazione su dati MEF - monitoraggio Patto di stabilità 2006.