

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

(a) Nel mese di aprile l'Istat ha rivisto al rialzo il valore dell'indebitamento netto del 2005 di 0,26 miliardi, in connessione con una riduzione degli incassi relativi ai dividendi distribuiti dalla Sace contabilizzati tra le entrate delle Amministrazioni pubbliche. Ne è conseguita una riduzione dell'incidenza dell'avanzo primario sul Pil rispetto al dato diffuso nel mese di marzo (dallo 0,5 allo 0,4 per cento).

(b) Il valore dell'indebitamento netto per il 2005 risulta più alto di 257 milioni di euro rispetto a quanto riportato nel comunicato stampa Istat del 1° marzo. Ciò per effetto della riclassificazione sopra descritta di una quota di dividendi da contabilizzare nel 2006, così come concordato con EUROSTAT.

Nonostante che con la manovra finanziaria si fosse posto un tetto del 2 per cento alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche, le uscite complessive (al netto delle categorie espressamente escluse) sono cresciute del 4 per cento, a fronte di un incremento del Pil nominale di solo il 2,1 per cento.

La riduzione degli oneri per il servizio del debito ha contribuito a contenere la dinamica delle spese totali delle Amministrazioni pubbliche entro il 3,1 per cento rispetto al 2004. La spesa al netto degli interessi è invece aumentata al 3,5 per cento: se minori sono stati gli oneri per prestazioni sociali –cresciuti del 3 per cento (contro un incremento del 4,5 per cento del 2004)– sostenuta è stata, invece, la dinamica dei consumi finali aumentati del 4,4 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 intermedi⁷. 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 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. Al netto di questa posta (pari circa a 2 miliardi nel 2001, 11 miliardi nel 2002, 2,7 miliardi nel 2003, 4,5 miliardi nel 2004 e 2,7 miliardi nel 2005), 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. 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.

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.

⁷ In occasione del comunicato dell'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.

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 per cento, sia per effetto di un positivo contributo delle imposte sul reddito delle persone (+3,0 per cento) e delle imprese (+25,0 per cento), sia per 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).

Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è ammontato a 68,5 miliardi, circa 19 in più del 2004. Importo che, al netto degli esborsi per regolazioni debitorie pregresse (per 0,4 milioni di euro) e degli introiti da dismissioni mobiliari (che lo riducono di 4,3 milioni), 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). L'andamento del fabbisogno complessivo ha impresso una forte spinta allo stock del debito delle Amministrazioni pubbliche, risultato, a fine 2005, pari a 1.508,4 miliardi di euro. In rapporto al prodotto interno lordo, il debito è cresciuto, nel 2005, di 2,5 punti percentuali.

2.2 Il conto delle Amministrazioni locali nel 2005

Il conto delle Amministrazioni locali —sempre 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 invece slittati 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 essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci) e dei consumi intermedi (+4,4 per cento). Rispetto alle Amministrazioni centrali si conferma la divaricazione già rilevata lo scorso anno (in materia di consumi intermedi 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).

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			

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).

Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, si ricorda che la crescita della spesa in conto capitale è stata pari al 4,9 per cento. Il dato è al netto delle vendite di immobili effettuate nel triennio, siano esse nella forma delle cessioni dirette che utilizzano cartolarizzazioni o in quella di altre operazioni finanziarie (tutti movimenti che nella contabilità nazionale sono registrati con segno negativo tra gli investimenti); 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%. 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, peraltro, 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.

2.3 Le Regioni e i risultati di contabilità nazionale

L'esame dei conti economici intestati, separatamente, alle Regioni 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 complessive crescono, nell'esercizio, del 3,5 per cento. Anche le spese correnti al netto degli interessi sono cresciute 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 verificatosi in 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). Va al riguardo rilevato che con la diffusione dei dati relativi al 2005 sono stati rivisti gli importi della spesa per lavoro dipendente anche per il 2004. I dati di cassa su cui, come si diceva, sono basate le stime relative all'ultimo esercizio, avevano condotto all'indicazione di una crescita della spesa per personale di circa il 10% rispetto al 2003. L'esame più dettagliato, consentito dai dati di consuntivo, ha invece permesso di riclassificare parte degli oneri, originariamente ritenuti da lavoro, in consumi intermedi. Si tratta infatti di spese per consulenze da includere, secondo le norme europee, in questa seconda categoria. Va anche osservato che modifiche sono state apportate all'importo relativo agli ammortamenti e agli interessi. Anche in questo caso, una quota degli oneri finanziari è stata inclusa tra i consumi intermedi. Muta, pertanto, il peso relativo e il profilo delle voci ricomprese tra le spese per consumi finali pur rimanendo pressoché immutato il tasso di variazione complessivo dell'aggregato.

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.

È tornata a crescere invece, dopo la flessione del 2004 (-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

Tavola 3 - Conto economico consolidato delle Amministrazioni regionali

VOCI	Valori assoluti				(milioni di euro) Variazioni %		
	2002	2003	2004	2005	2003 su 2002	2004 su 2003	2005 su 2004
Spesa per consumi finali	11.127	11.465	12.181	12.797	3,04	6,25	5,06
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	5.025	5.040	5.182	5.292	0,30	2,82	2,12
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	500	567	601	640	13,40	6,00	6,49
<i>Consumi intermedi + SIFIM</i>	3.514	3.590	3.966	4.254	2,16	10,47	7,26
<i>Altre spese per consumi finali</i>	2.088	2.268	2.432	2.611	8,62	7,23	7,36
Contributi alla produzione	6.148	5.933	6.126	6.285	-3,50	3,25	2,60
Prestazioni sociali in denaro	775	791	883	907	2,06	11,63	2,72
Trasferimenti ad enti pubblici	76.449	78.184	87.776	90.737	2,27	12,27	3,37
Trasferimenti correnti diversi	1.922	1.975	2.317	2.406	2,76	17,32	3,84
<i>- a istit. sociali private</i>	743	464	753	793	-37,55	62,28	5,31
<i>- a famiglie</i>	248	439	554	579	77,02	26,20	4,51
<i>- a imprese</i>	931	1.072	1.010	1.034	15,15	-5,78	2,38
Altre spese correnti	79	94	79	81	18,99	-15,96	2,53
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	96.500	98.442	109.362	113.213	2,01	11,09	3,52
Interessi passivi	1.111	1.153	989	988	3,78	-14,22	-0,10
TOTALE USCITE CORRENTI	97.611	99.595	110.351	114.201	2,03	10,80	3,49
Investimenti fissi lordi	4.681	4.381	4.830	4.551	-6,41	10,25	-5,78
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	34	33	37	35	-2,94	12,12	-5,41
Contributi agli investimenti	12.791	13.893	15.299	16.117	8,62	10,12	5,35
<i>- a famiglie</i>	1.104	879	819	863	-20,38	-6,83	5,37
<i>- a imprese</i>	4.958	5.739	6.103	6.501	15,75	6,34	6,52
<i>- al resto del mondo</i>	0	0	0	0			
<i>- ad enti pubblici</i>	6.729	7.275	8.377	8.753	8,11	15,15	4,49
Altri trasferimenti in c/capitale	2.979	6.244	405	566	109,60	-93,51	39,75
<i>- a imprese</i>	0	76	153	163		101,32	6,54
<i>- ad enti pubblici</i>	2.979	6.168	252	403	107,05	-95,91	59,92
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	20.485	24.551	20.571	21.269	19,85	-16,21	3,39
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	118.096	124.146	130.922	135.470	5,12	5,46	3,47
ENTRATE							
Imposte indirette	42.571	44.018	43.357	46.171	3,40	-1,50	6,49
Imposte dirette	18.559	20.356	21.329	20.946	9,68	4,78	-1,80
Contributi sociali	534	547	578	590	2,43	5,67	2,08
Trasferimenti da enti pubblici	43.026	39.357	50.886	55.542	-8,53	29,29	9,15
Trasferimenti correnti diversi	618	641	1.005	1.021	3,72	56,79	1,59
Altre entrate correnti	2.886	3.520	4.261	3.750			
TOTALE ENTRATE CORRENTI	108.194	108.439	121.416	128.020	0,23	11,97	5,44
Imposte in conto capitale	33	1.898	593	8			
Contributi agli investimenti	5.780	10.532	8.654	8.375	82,21	-17,83	-3,22
<i>- dal resto del mondo</i>	951	2.320	2.044	2.307	143,95	-11,90	12,87
<i>- da enti pubblici</i>	4.829	8.212	6.610	6.068	70,06	-19,51	-8,20
Altri trasferimenti in c/capitale	3.687	6.478	921	958	75,70	-85,78	4,02
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	9.500	18.908	10.168	9.341	99,03	-46,22	-8,13
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	117.694	127.347	131.584	137.361	8,20	3,33	4,39
Risparmio lordo (+) o disavanzo	10.583	8.844	11.065	13.819			
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-402	3.201	662	1.891			

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.

Dal lato delle entrate, il conto presenta una variazione complessiva del 4,4 per cento, da ricondurre all'incremento delle entrate correnti cresciute nell'ultimo esercizio del 5,4 per cento. Sono le imposte indirette e i trasferimenti da Enti pubblici a dimostrare l'andamento più dinamico (rispettivamente +6,6 e +9,2 per cento). Continuano a flettere le entrate in conto capitale ed in particolare i contributi agli investimenti, ridottisi di un ulteriore 8,2 per cento che si aggiunge al calo registrato nel 2004 per la stessa voce e pari a quasi il 20 per cento dell'importo del 2003.

2.4 La spesa regionale, la regola del 2 per cento e il Patto di stabilità interno

Nel prossimo paragrafo un approfondimento particolare è dedicato al Patto di stabilità interno e ad un esame dei risultati per Regione. A partire dai dati di contabilità nazionale è possibile, tuttavia, fin d'ora, una prima valutazione degli andamenti alla luce di quello che era l'obiettivo di controllo della spesa in termini di finanza pubblica. Come è noto, l'obiettivo di contenimento entro il 2 per cento (al netto di alcune voci specifiche) riguardava il complesso delle Amministrazioni pubbliche e quindi anche le Regioni. Nell'ottobre 2004 era previsto che, in base a valutazioni di preconsuntivo, i dati relativi allo stesso anno crescessero del 2,7 per cento rispetto al 2003. Il dato tendenziale 2005 era stato costruito ipotizzando una ulteriore crescita del 2,5 per cento per le voci soggette al Patto. Su questa base era stato rivisto il Patto di stabilità interno, prevedendo una crescita del 4,8 per cento della spesa netta, coerente con l'obiettivo di contenere la variazione rispetto alla spesa 2004 entro il 2 per cento.

Punto di partenza obbligato per la verifica del risultato ottenuto con il Patto di stabilità interno è la relazione tecnica alla finanziaria 2005. Nella relazione si è assunto come base di riferimento, su cui calcolare il valore obiettivo, il totale della spesa regionale al netto della spesa per redditi da lavoro dipendente e spesa per sanità. A partire dai dati 2003, è stato sottratto al totale delle spesa il dato di consuntivo degli enti del sistema sanitario nazionale. La scelta sembra poggiare sull'ipotesi che il conto delle Regioni in contabilità nazionale ricomprenda i

Tavola 4 - La spesa regionale, la regola del 2 per cento e il Patto di stabilità interno

	2002	2003	2004	2005 obiettivo	2005
Spesa complessiva					
Patto di stabilità interno (spesa complessiva al netto di personale, trasferimenti ad AP, spese cofinanziate UE)	19.934	19.496	20.720	20.432	21.087
variazioni su anno precedente		-2,2	6,3	-1,4	1,8
Ipotesi relazione tecnica (spesa complessiva al netto di spesa per sanità e spesa per lavoro dipendente)	31.621	32.510	35.200	34.070	36.341
variazioni su anno precedente		2,8	8,3	-3,2	3,2
Ipotesi regola del 2 per cento (spesa complessiva al netto spesa per interessi e trasferimenti a A.P.)	28.548	28.920	30.621	31.233	31.469
variazioni su anno precedente		1,3	5,9	2,0	2,8
Spesa corrente					
Patto di stabilità interno (spesa complessiva al netto di personale, trasferimenti ad AP, spese cofinanziate UE)	14.115	14.203	15.034	14.885	15.638
variazioni su anno precedente		0,6	5,9	-1,0	4,0
Ipotesi relazione tecnica (spesa complessiva al netto di spesa per sanità e spesa per lavoro dipendente)	14.115	14.203	15.034	14.885	15.638
variazioni su anno precedente		0,6	5,9	-1,0	4,0
Ipotesi regola del 2 per cento (spesa complessiva al netto spesa per interessi e trasferimenti a A.P.)	17.771	17.888	18.832	19.209	19.519
variazioni su anno precedente		0,7	5,3	2,0	3,6
Spesa capitale					
Patto di stabilità interno (spesa complessiva al netto di personale, trasferimenti ad AP, spese cofinanziate UE)	5.819	5.293	5.686	5.547	5.449
variazioni su anno precedente		-9,0	7,4	-2,4	-4,2
Ipotesi relazione tecnica (spesa complessiva al netto di spesa per sanità e spesa per lavoro dipendente)	17.506	18.307	20.166	19.186	20.703
variazioni su anno precedente			10,2	-4,9	2,7
Ipotesi regola del 2 per cento (spesa complessiva al netto spesa per interessi e trasferimenti a A.P.)	10.777	11.032	11.789	12.025	11.950
variazioni su anno precedente			6,9	2,0	1,4

risultati delle Amministrazioni sanitarie per intero. Una assunzione non corretta giacché, mentre i risultati economici del settore sono ricompresi per intero nel conto consolidato degli Enti locali, su quello delle Amministrazioni regionali incide solo l'importo annualmente trasferito alle aziende sanitarie, non necessariamente coincidente con quanto previsto in sede di valutazione del fabbisogno.

Per un primo esame della tenuta degli obiettivi previsti per il Patto si è pertanto ritenuto di ripetere la quantificazione, ma prevedendo e confrontando diverse soluzioni. Nella tavola si sono così posti a confronto gli andamenti attesi ed effettivi guardando a tre diversi aggregati⁸:

- un primo riproduce, in base ai dati di contabilità nazionale, la base di riferimento della trasposizione della regola del 2 per cento in quella prevista per il Patto di stabilità interno (vengono esclusi i redditi da lavoro, i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche e per la sanità, ma anche i contributi agli investimenti alle imprese, nell'ipotesi che questi rientrino in buona misura tra quelli transitoriamente esclusi dal calcolo del Patto, in quanto connessi a programmi per interventi cofinanziati dalla UE⁹);
- un secondo si riferisce al criterio della relazione tecnica: dalla spesa complessiva sono sottratte le spese per il personale ed i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (assunte in prevalenza dirette ad Aziende del comparto sanitario);
- un terzo, invece, si basa su una stretta applicazione della regola del 2 per cento (applicata a tutte le voci di spesa non dirette ad Amministrazioni pubbliche o interessi);

I dati così rielaborati mettono in evidenza tre elementi principali:

- in tutti e tre i casi la quota della spesa oggetto del Patto risulta limitata (tra il 16 e il 27 per cento della spesa complessiva delle Regioni). Un dato da ricondurre alle caratteristiche degli Enti regionali, soggetti che operano principalmente attraverso il trasferimento di risorse ad altri soggetti, oltre che ai diversi criteri di computo;

⁸ Nella ricostruzione si è dovuto tener conto che, come è noto, nel 2005 sono state operate alcune modifiche nella serie dei dati. Variazioni che incidono sulla significatività del confronto di obiettivi e di risultati. Sono stati rivisti i criteri di calcolo degli ammortamenti e sono stati scorporati dalla spesa per interessi i Sifim (servizi finanziari imputati) che sono stati ricompresi tra i consumi intermedi. Fino al 2003, inoltre, nella voce altri trasferimenti in conto capitale, sono state imputate ad Amministrazioni pubbliche le risorse fluite alle Regioni per il contributo dello Stato al ripiano dei disavanzi. Somme che si sono pressoché azzerate dal 2004.

Nella tabella, per evitare che i risultati risentano di queste modifiche, si sono considerati i consuntivi regionali al netto degli ammortamenti ed, inoltre, escluse le somme relative alle regolazioni di debiti pregressi. La considerazione di queste somme dirette ad Amministrazioni pubbliche, e quindi da detrarre per il calcolo della spesa soggetta a vincolo, avrebbe incrementato in misura significativa l'importo complessivo della spesa dell'anno base, il 2003, senza una reale incidenza sull'anno 2005.

⁹ Si tratta naturalmente di una ipotesi semplificatrice. Va tuttavia rilevato che, come si potrà osservare in seguito con l'esame delle risultanze del Patto relative alle Regioni a statuto ordinario, l'importo di tali interventi, che non comprendono quelli operati in due delle Regioni principali del Mezzogiorno (Sicilia e Sardegna) più interessate dai progetti comunitari, è risultato di dimensione e di andamento tendenziale congruente con quello di contabilità nazionale attribuito a questo aggregato.

- nel caso della trasposizione della regola del 2 per cento in quella prevista per il Patto di stabilità interno il risultato è coerente con quello programmato. A consuntivo, la crescita rispetto al 2004 è stata inferiore al 2 per cento. Un risultato che è frutto di un aumento del 4 per cento delle spese correnti soggette al Patto, compensata da una flessione del 4,2 per cento di quelle in conto capitale. Deve essere osservato, tuttavia, che tale risultato è ottenuto pur in presenza di tassi di variazione rispetto al 2003 ben superiori al 4,8 per cento (+8,1 per cento). In termini di contabilità economica, il risultato 2003 è stato infatti rivisto, nel 2005, al ribasso rispetto a quello disponibile al momento del varo della finanziaria 2005 (sono stati corretti in riduzione soprattutto gli investimenti, i trasferimenti e i contributi a Enti pubblici);
- se si considerano sia il criterio della relazione tecnica sia la base di riferimento della regola del 2 per cento, il risultato ottenuto è, invece, nettamente superiore a quello obiettivo. Sottraendo dal complesso delle spese la sola spesa per lavoro dipendente e i trasferimenti correnti per la sanità (approssimando questi ultimi con i trasferimenti correnti ad A.P.), la crescita della spesa risulta pari al 3,2 per cento (al +4 per cento della spesa corrente si aggiunge un 2,7 per cento di quella in conto capitale). Se poi si considera la spesa al netto di quanto dovuto per la spesa per interessi e per i trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche (nell'ipotesi, coerente con l'impostazione generale, che non dipenda dalla gestione l'onere per il servizio del debito, né il contenimento entro il 2 per cento della spesa operata da soggetti destinatari dei trasferimenti ma soggetti, a loro volta, al vincolo del Patto di stabilità interno), la variazione rispetto al 2004 è del 2,8 per cento. Si riduce il contributo alla crescita della spesa corrente (+3,6 per cento contro il 4 per cento delle altre stime) proprio per l'inclusione della spesa per lavoro dipendente, cresciuta nell'anno a tassi contenuti anche grazie al rinvio nella definizione dei contratti per il biennio economico 2004-2005.

2.5 La spesa sanitaria: previsioni tendenziali, obiettivi programmatici e risultati

Anche nel caso delle prestazioni sanitarie, la spesa nel 2005 presenta un tasso di crescita ben superiore a quello che era coerente con l'obiettivo programmatico. Alle dinamiche del settore ed ai risultati delle aziende sanitarie è dedicata una analisi approfondita nella parte terza della relazione a cui si rinvia. A questo paragrafo il limitato compito di collocare i risultati della sanità nell'ambito dei più generali obiettivi di finanza pubblica.

Il conto consolidato della sanità a consuntivo 2005 registra uscite correnti per 94,6 miliardi di euro. Con la manovra per il 2005 si prevedeva di correggere la spesa tendenziale, stimata in 92,5 miliardi di euro, attraverso misure di contenimento dei costi per 3 miliardi e

Tavola 5 - Previsioni tendenziali - manovre correttive - obiettivi programmatici - risultati in tema di spesa sanitaria

(milioni di euro)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DPEF 2002-2006	Spesa sanitaria tendenziale	72.665	74.990	77.055	79.276	81.652		
	quota su PIL	5,65	5,61	5,55	5,50	5,46		
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria	4,22	3,20	2,75	2,88	3,00		
DPEF 2003-2006	Spesa sanitaria	75.500	79.000	82.400	85.300	88.500		
	quota su PIL	5,97	5,96	5,98	5,95	5,94		
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria	1,01	4,64	4,30	3,52	3,75		
DPEF 2004-2007	Spesa sanitaria		81.969	84.081	87.605	91.206	94.926	
	quota su PIL		6,29	6,22	6,23	6,24	6,24	
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria		3,62	2,58	4,19	4,11	4,08	
DPEF 2005-2008	Spesa sanitaria			89.650	92.434	95.644	99.676	103.856
	quota su PIL			6,64	6,56	6,51	6,50	6,49
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria			9,54	3,11	3,47	4,22	4,19
DPEF 2006-2009	Spesa sanitaria				93.067	95.610	98.780	102.363
	quota su PIL				6,73	6,66	6,63	6,65
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria				3,44	2,73	3,32	3,63
Misure di correzione della spesa sanitaria tendenziale	manovra per il 2002	-1.243	-1.294	-209				
	manovra per il 2003		-1.926	-3.010	-3.010			
	manovra per il 2004							
	manovra per il 2005				-3.000	-3.000	-3.000	
	manovra per il 2006					-1.000	-1.000	-1.000
Gli obiettivi programmatici	Accordo 8/2001	74.564	77.532	80.501				
	Intesa 2005				88.195	89.960	91.759	93.594
	Integrazioni Stato e riequilibrio	1.088	1.038	1.903		1.000	1.000	1.000
	Totale	75.652	78.570	82.403	88.195	90.960	92.759	94.594
	tasso di crescita programmatico		3,86	4,88	7,03	3,14	1,98	1,98
I Consuntivi	Spesa sanitaria	79.106	81.844	89.971	94.571			
	quota su PIL	6,28	6,29	6,66	6,67			
	tasso di crescita a consuntivo	5,84	3,46	9,93	5,11			

maggiori entrate per circa 1,3 miliardi. L'obiettivo per la spesa corrente sanitaria era posto quindi pari a 89,5 miliardi. Già in occasione della predisposizione del DPEF 2006-2009 il Governo aveva registrato un peggioramento degli andamenti rispetto alle previsioni. La dinamica più elevata dei costi di produzione dei servizi sanitari aveva portato a rivedere la previsione per il 2005 a 93 milioni di euro. Un dato di preconsuntivo in cui si comprendeva, tuttavia, la sottoscrizione nell'anno di tutti i contratti di lavoro del settore per il biennio economico 2004-2005. Un'ipotesi rivelatasi inesatta: solo parte dei contratti è stata infatti siglata nell'anno per un importo, tra arretrati ed incrementi contrattuali, di circa 3,3 miliardi di euro contro i 5,2 miliardi previsti. Il consuntivo pur beneficiando, quindi, del rinvio di oneri per il rinnovo dei contratti per 1,9 miliardi di euro, si presenta anche peggiore di quello che era il già negativo dato di preconsuntivo. Anche nell'esercizio 2005 si osserva una sostanziale sottostima del quadro tendenziale alla base della costruzione dei quadri di finanza pubblica già evidenziata negli esercizi precedenti. Ad essa deve aggiungersi inoltre un ulteriore dato negativo, espresso dalla correzione al rialzo, sulla base dei consuntivi delle aziende sanitarie (rispetto a quanto registrato con i dati di preconsuntivo - modello CE 4) dei costi del 2004 cresciuti da 88,5 a 92 miliardi.

Le spese per prestazioni crescono nell'anno del 4,9 per cento, un incremento più limitato rispetto a quello registrato lo scorso anno (+9,9 per cento). Sono le prestazioni sociali di produttori non market a presentare la variazione maggiore (+5,1 per cento). Sul risultato ha inciso la crescita del 7,1 per cento dei consumi intermedi che, come nel 2004, si confermano la componente più dinamica. Solo lievemente più contenuta la dinamica delle prestazioni da produttori market (+4,7 per cento) ma con forti differenziazioni al suo interno. In forte crescita l'onere per assistenza medico generica (+22 per cento) -dovuta al rinnovo, nell'anno, delle convenzioni con i medici di medicina generale- e la spesa per assistenza specialistica (+10,3 per cento). In flessione dell'1,1 per cento l'onere per farmaci (che tuttavia rimane in quota superiore al limite previsto del 13 per cento) e per l'assistenza ospedaliera convenzionata (-1,8 per cento). Quest'ultima lo scorso esercizio aveva tuttavia conosciuto un incremento particolarmente elevato (+15,8 per cento) che viene solo marginalmente ridimensionato.

3 Il patto di stabilità interno per le Regioni

Il Patto di stabilità interno rappresenta dall'esercizio 2000 in poi lo strumento posto dal legislatore nazionale per assicurare che gli obiettivi di stabilità finanziaria assegnati per il rispetto dei *targets* fissati dall'Unione europea vengano perseguiti da parte delle diverse componenti della pubblica Amministrazione.

Per questo motivo la finalità ultima di tali misure dovrebbe consistere nel contenere il contributo della finanza decentrata alla formazione dell'indebitamento netto e all'espansione del debito pubblico.

Gli strumenti utilizzati nei confronti delle Regioni, a differenza di quanto avvenuto per gli Enti locali (sino al 2004), si sono concentrati invece sul versante della spesa per la quale sono inoltre previste esclusioni di voci di notevole rilievo. La ragione di questo modo di procedere è fondamentalmente dovuta al fatto che la componente di spesa di maggiore impatto, quella sanitaria, risponde a fattori complessi e di difficile governabilità, essendo peraltro stabilite in altra sede alcune scelte che si riflettono decisamente sui livelli di spesa. Inoltre la concentrazione del vincolo sulla spesa può essere messa in relazione alla ridotta manovrabilità dei tributi assegnati alle Regioni.

La suddetta conformazione delle regole del Patto di stabilità per le Regioni ha comportato che l'aggregato al quale vengono applicate le misure di contenimento riveste una significatività ridotta rispetto al volume di spesa complessivo.

Il sistema si è andato, quindi a connotare come misura per determinare *a priori* i livelli di variazione consentiti per alcune componenti della spesa, senza tenere in considerazione la situazione complessiva del bilancio e la tensione sul raggiungimento degli equilibri.

È da aggiungere che l'aggregato di spesa soggetto al Patto, date le caratteristiche delle Regioni quali enti di programmazione che agiscono per lo più in modo indiretto attraverso trasferimenti di risorse, si può sostanzialmente identificare con la spesa di funzionamento delle strutture e come tale risente di un certo grado di rigidità.

Nel sistema della finanziaria per il 2005 le misure si sono particolarmente rivolte ad un serrato controllo delle dinamiche della spesa pubblica che avrebbe dovuto assumere una significatività strutturale, proponendo misure che si sarebbero dovute protrarre nel tempo e conseguire effetti durevoli.

Le misure di riduzione della spesa corrente sia a livello centrale che locale erano improntate alla regola di fondo di stabilire un tetto alla spesa.

Attraverso la regola della crescita controllata (2 per cento nominale) della spesa complessiva si è inteso limitare l'andamento delle spese al di sotto del tasso del PIL nominale.

Trattandosi di un tetto complessivo per l'intero aggregato di spesa veniva rimessa agli enti la scelta delle componenti sulle quali operare più incisive azioni di riduzione.

Il tetto di spesa avrebbe dovuto contenere le dinamiche tendenziali su un orizzonte di medio periodo, in quanto la riduzione dei disavanzi può dimostrarsi stabile solo agendo sul fronte della spesa.

Sotto questo profilo le misure a carico della spesa tra lo Stato centrale e gli altri livelli di governo si dimostrano omogenee. In questo contesto più ampio vanno lette le misure del Patto di stabilità interno per le Regioni che si sono concentrate sul versante della spesa e per approssimarsi maggiormente ai parametri comunitari hanno esteso i limiti anche agli interventi in conto capitale.

3.1 La disciplina per il 2005

Nel quadro della disciplina incentrata sulle limitazioni di spesa si pongono i commi da 21 a 30, 36 e da 38 a 41 dell'unico articolo della legge Finanziaria 2005 che tuttavia fissano, in modo significativamente diverso rispetto agli anni precedenti il tipo e il livello dei parametri per il concorso delle Regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007.

Si tratta di norme che innovano la disciplina in materia, estendendo l'applicazione del Patto di stabilità alla spesa in conto capitale e riducendo gli spazi di discrezionalità nell'applicazione in conseguenza delle nuove modalità di definizione della spesa rilevante.

L'effetto combinato di queste due innovazioni determina un incremento, sul piano sia qualitativo che quantitativo, del contributo richiesto al sistema delle autonomie per il risanamento dei conti pubblici.

Per le Regioni l'obiettivo per il 2005 consiste nel contenere l'incremento delle spese correnti e delle spese in conto capitale nel limite del corrispondente ammontare di spese del 2003 aumentato del 4,8%.

L'aggregato di spesa al quale devono essere applicati i limiti alla crescita per il 2005 è calcolato sia per la gestione di competenza che per quella di cassa quale somma delle spese correnti ed in conto capitale, al netto delle spese di personale (soggette ad apposita disciplina), di quelle per la sanità, delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti, dei trasferimenti alle pubbliche Amministrazioni, delle spese per interventi a favore dei minori, delle spese per calamità naturali. Per il solo anno 2005 possono essere detratte anche le spese in