

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze di finanza pubblica

- 1. Premessa**
- 2. La politica di bilancio per il 2007**
- 3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche**
- 4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria**
- 5. La manovra di bilancio per il 2008**

Appendice: I conti pubblici di Italia, Francia e Germania a dieci anni dall'ammissione nell'Unione Monetaria Europea

1. Premessa

1.1. Il 2007 è stato un anno positivo per i conti pubblici in un contesto economico ancora favorevole ma declinante. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore più che doppio rispetto al tasso medio registrato nella prima metà del decennio, ma inferiore alle attese e allo stesso risultato del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato, mentre il saldo "strutturale" (depurato cioè degli effetti del ciclo economico e delle misure *una-tantum*) è migliorato, nel biennio 2006-2007, di circa tre punti percentuali, vale a dire quasi il doppio di quanto richiesto dalle raccomandazioni della Commissione europea. L'avanzo primario è tornato su valori importanti (oltre il 3 per cento del Pil), con un incremento rispetto al 2006 di poco meno di due punti.

Il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita passando dal 106,5 al 104 per cento, anche in questo caso migliorando l'obiettivo posto dai documenti programmatici.

Grazie a questi risultati si sono creati i presupposti per la avvenuta cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

1.2. Come per il 2006, il merito per i considerevoli risultati macro-contabili non consente di trascurare che il riequilibrio ha seguito a realizzarsi con modalità difformi da quelle prescritte dagli stessi documenti programmatici governativi e dalle tendenze osservate negli altri principali paesi europei.

Anche per il 2007, infatti, si devono ripetere le considerazioni avanzate nella Relazione dello scorso anno. Mentre si è consolidata la tendenza alla crescita della spesa per interessi (+12 per cento) - con la cessazione del lungo periodo che ci ha riservato un "dividendo" positivo attribuibile all'effetto euro - modeste hanno seguito a risultare le azioni di contenimento della spesa corrente primaria, che appare ridotta di solo lo 0,2 per cento sul Pil tra il 2005 e il 2007 e della spesa primaria totale, sostanzialmente invariata sul prodotto se misurata al netto degli oneri straordinari. Si tratta di risultati da giudicare con maggiore preoccupazione se rapportati ai successi nettamente più rilevanti conseguiti nello stesso periodo da Germania e Francia, che pure non dovevano fronteggiare squilibri strutturali confrontabili con quelli del nostro paese.

I progressi ottenuti in termini di saldi e di debito pubblico sono, pertanto, riferibili ancora per il 2007 al forte incremento delle entrate delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, alla crescita delle entrate tributarie, la cui pressione sul Pil è aumentata di ben 1,2 punti rispetto al 2006, raggiungendo il 43,3 per cento, valore inferiore di solo lo 0,4 per cento al massimo storico verificato nel 1997 (l'anno dello sforzo fiscale che, con la tassa straordinaria per l'Europa, doveva consentire l'ammissione all'Unione monetaria). E' da rimarcare, in tema di entrate, l'inattesa rapidissima espansione del gettito tributario delle amministrazioni locali (quasi il 7 per cento rispetto al 2006, anno di per sé di forte crescita), soprattutto nel comparto delle imposte dirette, a seguito dell'ampio ricorso, molto superiore alle previsioni, alla leva fiscale, anche sotto forma di maggiorazione di aliquote disposte dalle regioni in disavanzo strutturale sanitario. Un aumento di pressione fiscale da guardare con preoccupazione perché destinato a fronteggiare spese dal limitatissimo contenuto discrezionale.

1.3. Se si guarda all'interno della spesa pubblica, si possono mettere in evidenza tendenze diversificate che, tuttavia, non permettono di attenuare il giudizio preoccupato

sull'inadeguatezza e, anche, sulle difficoltà oggettive degli interventi di contenimento via via sperimentati.

Nel 2007, si registrano segni di rallentamento delle spese di personale delle Amministrazioni pubbliche e delle prestazioni sociali in natura che, sostanzialmente, incorporano parte della spesa sanitaria. Ma, per tali componenti, i migliori risultati conseguiti non offrono certezze quanto al loro grado di permanenza: nel caso dei redditi da lavoro il rallentamento è più da attribuire allo scadenziario dei rinnovi contrattuali, più volte rivisto dal governo, che non alla rimozione dei numerosi fattori di lievitazione della spesa sui quali la Corte si è soffermata, con approfondite analisi, negli ultimi anni (e sui quali si forniscono ulteriori riflessioni nella presente Relazione). Quanto ai progressi connessi alle disposizioni del Patto per la salute, si tratta di valutarli con prudenza, poiché all'effettivo contenimento della spesa farmaceutica fa riscontro il mero rinvio di spese connesse al rinnovo di convenzioni con i medici di medicina generale.

Per le altre spese correnti, si deve rilevare il consueto andamento oscillante dei consumi intermedi (soprattutto acquisti di beni e servizi) in lieve ripresa rispetto al 2006, essenzialmente per la dinamica piuttosto sostenuta (quasi il 4 per cento) registrata nel conto delle Amministrazioni locali. E ciò a conferma dei margini ormai molto stretti di ulteriore compressione di tale componente di spesa, la cui incidenza sulla spesa complessiva resta, peraltro, di entità modesta (10,6 per cento).

Le prestazioni sociali in denaro – costituite in larga misura dalla spesa per pensioni – sono aumentate rapidamente nel 2007 (5,2 per cento), soprattutto nella componente diversa dalle pensioni, a seguito delle prestazioni a sostegno del reddito delle famiglie introdotte con la Finanziaria per il 2007.

Al netto di complesse contabilizzazioni di operazioni straordinarie, le spese in conto capitale sono rimaste pressoché stabili in termini di Pil. Anche gli investimenti fissi hanno segnato una crescita non troppo diversa da quella del prodotto (in termini nominali), restando pertanto molto al di sotto degli obiettivi programmatici di rapido rilancio assunti con i documenti di governo. L'attività di investimento è risultata meno dinamica nelle Amministrazioni locali. Si segnala, in ogni caso, la complessità di un settore nel quale la ripresa effettiva discende più da una continuativa e intensa attività di progettazione che dalla mera messa a disposizione di maggiori risorse finanziarie.

1.4. In conclusione, il quadro di finanza pubblica del 2007 lascia irrisolti, nella prospettiva di medio lungo termine, i problemi legati ad un efficace controllo della spesa pubblica primaria, da lungo tempo sollevati anche dalla Corte. Una analisi comparata delle *performances* conseguite nel primo decennio di vita dell'Unione monetaria europea (Ume) (esposta nell'appendice al presente capitolo) illustra efficacemente le difficoltà dell'Italia. L'euro ha consentito al nostro paese di ridurre il peso della spesa per interessi sul Pil di più di quattro punti (ai prezzi 2007 pari a poco meno di 70 miliardi di euro), mentre in Germania e Francia la riduzione è stata di pochi decimi di punto. Nel contempo, questi due paesi hanno ridotto l'incidenza della spesa corrente primaria: di ben 3,6 punti la Germania, di 0,7 punti la Francia. In Italia la spesa corrente primaria è cresciuta di 1,5 punti di Pil, mentre molto più della metà dell'intero *bonus* derivante dalla riduzione degli oneri per interessi è stato "disperso" in incrementi della spesa pubblica complessiva, anziché per alleggerire il fardello del debito pubblico. Alla fine del decennio, poi, la pressione fiscale è rimasta solo marginalmente al di sotto dell'anno (il 1997) che richiedeva il massimo della *fiscal fatigue*.

Non sembrano necessarie ulteriori osservazioni per ribadire come, per i prossimi anni, il definitivo risanamento dei nostri conti pubblici non possa prescindere dall'osservanza di regole rigide di evoluzione della spesa pubblica corrente (certamente da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Ma tale impegnativo percorso – pur nell'apprezzamento dei tentativi di affinamento dei meccanismi di *spending review* e di altri singoli interventi di controllo – non può che prevedere, ad avviso della Corte, l'inclusione nella strategia di contenimento di tutti i grandi comparti della spesa, in primo luogo i redditi da lavoro e le componenti più legate all'invecchiamento della popolazione.

Il rischio di mancare ancora una volta gli obiettivi di controllo della spesa pubblica si riflette, naturalmente, in quello, non meno grave, di dover necessariamente rinunciare al progetto di allentare gradualmente la pressione fiscale, il cui anomalo livello non è privo di implicazioni negative sullo sviluppo delle attività produttive e sulla allocazione dei fattori della produzione.

2. La politica di bilancio per il 2007

2.1. La manovra per il 2007 era articolata in tre distinti provvedimenti: la legge n. 296/2006 (legge finanziaria), la legge n. 286/2006 di conversione del DL 262/2006, recante norme di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Effetti quantitativi non trascurabili erano infine attesi dalla legge di bilancio per il 2007 (legge n. 298/2006) e dal dPCM in materia di regolarizzazione dei flussi immigratori.

Il quadro programmatico di finanza pubblica per il 2007 integrato con la manovra finanziaria, nella sua versione iniziale, era reso noto con la pubblicazione (nel novembre 2006) della Relazione Previsionale e Programmatica (RPP), Sezione seconda.

Esso prevedeva:

- un indebitamento netto pari a 42,1 miliardi di euro (2,8 per cento del Pil), in linea con quanto previsto dagli accordi UE;
- un avanzo corrente al di sopra dei 20 miliardi di euro, in netto miglioramento rispetto al risultato atteso per il 2006 (anche al netto degli eventi straordinari);
- un avanzo primario superiore al 2 per cento del Pil, in aumento rispetto al risultato previsto per il 2006 (30,7 contro i 12,1 miliardi);
- la pressione fiscale complessiva in forte crescita (42,9 per cento rispetto al 41,6 per cento ascrivito a quel momento all'esercizio in chiusura);
- la spesa primaria sostanzialmente stabile (in flessione di solo un decimo di punto), confermandosi al di sopra del 40 per cento in termini di prodotto. La flessione di 3 decimi di punto nella spesa per redditi da lavoro dipendente era compensata da una crescita di pari importo delle prestazioni sociali in denaro;
- una spesa per interessi che, confermando l'inversione di tendenza prevista per il 2006, segnava un ulteriore incremento di due decimi di punto in termini di Pil.

Il pieno dispiegarsi degli effetti della manovra avrebbe, dunque, consentito di ottenere i risultati attesi e concordati in ambito comunitario.

Nella versione iniziale, la manovra lorda per il 2007 risultava pari a 35,6 miliardi, dei quali 15,2 miliardi destinati al contenimento del disavanzo mentre i restanti 20,4 miliardi erano utilizzati per interventi sullo sviluppo. Confermati gli obiettivi programmatici di finanza

pubblica per il 2007 fissati con il Dpef, le informazioni rese successivamente disponibili avevano portato, infatti, a ridurre la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale dai 20 miliardi previsti inizialmente nel Dpef a poco più di 15 miliardi, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta che per un esito delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel Dpef.

L'impianto definitivo della manovra, come emerso dai testi licenziati dal Parlamento (legge finanziaria, legge di bilancio e legge di conversione del DL 262/2006), non risultava significativamente variato sia nella dimensione complessiva che nella composizione.

Nella versione approvata, la manovra di finanza pubblica si segnalava per l'elevata dimensione dell'impatto lordo della correzione (oltre 39 miliardi di euro nel 2007) e per il peso nettamente prevalente delle maggiori entrate sulla copertura complessiva (circa il 67 per cento sul totale). L'incremento netto delle entrate appariva da solo più che sufficiente per la programmata correzione del disavanzo (15,2 miliardi).

Rispetto all'impianto originario, la manovra definitiva era caratterizzata, dunque, per un utilizzo delle risorse lorde che – mentre confermava la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale – accentuava, invece, l'importo dei mezzi finanziari destinati agli interventi “per l'equità e lo sviluppo” (da circa 20 a oltre 24 miliardi).

Gli interventi di riduzione della spesa pubblica erano prevalentemente concentrati sulla parte corrente attraverso le misure di contenimento delle spese delle Amministrazioni centrali (2,8 miliardi nel 2007), il Patto di Stabilità interno (3,3 miliardi) e le misure di controllo della spesa sanitaria (3 miliardi).

2.2. Dal lato delle entrate la manovra – complessa e frammentata – prevedeva una incidenza molto elevata degli interventi di prelievo (circa i 2/3 della manovra lorda) e un insieme di misure di sgravio e di sostegno dello sviluppo per circa 10 miliardi di euro.

Più della metà delle maggiori entrate lorde previste era riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di riduzione dell'erosione, dell'evasione e dell'elusione fiscale e dalle misure in materia di riscossione. Risultati ritenuti dalla Corte più realistici che nel passato, in virtù dei progressi compiuti dall'Amministrazione nelle attività di contrasto e in quelle di accertamento e controllo; anche se il perdurante ricorso a singole misure legislative di contrasto (la cui attuazione richiede l'adozione di numerosi provvedimenti amministrativi) avrebbe dovuto lasciare spazio, ad avviso della Corte, all'adozione da parte dell'Amministrazione tributaria di

una complessiva strategia basata sulla pianificazione degli obiettivi, delle azioni e delle risorse e sul controllo di gestione dei risultati.

Per quanto attiene alle minori entrate, l'importo maggiore (5,3 miliardi) era riferibile al minor gettito IVA a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea sulla detraibilità delle imposte sulle autovetture. Quasi 4 miliardi erano riconducibili alle c.d. "misure per lo sviluppo", in prevalenza costituite dalla riduzione del cuneo fiscale delle imprese (2,5 miliardi).

La manovra si caratterizzava anche per la spinta all'attuazione del federalismo fiscale impressa con la previsione delle imposte di scopo – legate al principio del beneficio più che a quello della capacità contributiva – che hanno, tuttavia, trovato finora solo qualche sporadica applicazione.

2.3. Dal lato delle spese, con le norme della Finanziaria 2007 si assumevano iniziative che apparivano più idonee a dare sostanza ad una loro riduzione, con l'abbandono degli interventi di taglio indiscriminato e il ricorso, invece, ad una revisione dei programmi. Limitata, tuttavia, appariva nel breve periodo l'area sulla quale poteva esercitarsi l'attività di razionalizzazione. In particolare, per il 2007 la manovra disponeva l'accantonamento e la indisponibilità di una quota delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato relative ai consumi intermedi, ai trasferimenti correnti, alle altre uscite correnti e alle spese in conto capitale, avendo a riferimento non solo le somme disponibili, ma anche quelle predeterminate legislativamente. Gli importi ritenuti soggetti a revisione e potenziale riduzione risultavano, però, pur nella accezione più ampia assunta con la Finanziaria 2007, meno dell'8 per cento del totale; oltre il 25 per cento si riferiva ai consumi intermedi (di cui si consideravano utilizzabili per il taglio oltre il 99 per cento degli stanziamenti), il 20 per cento a trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (della categoria si considerava tagliabile il 38 per cento degli stanziamenti) e un ulteriore 13 per cento ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibile oggetto di riduzioni oltre il 70 per cento delle somme complessivamente stanziare). Si tratta di elementi che testimoniano della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell'intervento pubblico e la funzionalità dell'Amministrazione.

La Corte giudicava, pertanto, una scelta non rinviabile e cruciale nel controllo della spesa, insieme con una attenta e severa rivisitazione delle esenzioni e delle agevolazioni fiscali, l'adozione di interventi correttivi in materia di pensioni e pubblico impiego (che, insieme, rappresentano oltre il 55 per cento della spesa pubblica al netto degli interessi).

In particolare, in tema di pubblico impiego, la Corte ribadiva l'insufficiente attenzione riservata alle correzioni da apportare ai procedimenti in materia di politiche retributive, anche in relazione alla progressiva perdita di importanza della contrattazione nazionale (l'unica soggetta a controllo esterno) rispetto alla contrattazione integrativa. Primi correttivi - la cui efficacia deve essere monitorata in sede di applicazione - erano contenuti sia nell'enunciazione delle linee di riforma in tema di pubblico impiego, concentrate su indirizzi condivisibili di gestione più efficace dell'allocazione del personale e del rapporto di lavoro, sia nell'accordo del 6 aprile 2007 in tema di politiche retributive a livello centrale e periferico.

2.4. Con la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef), diffusa nel marzo 2007, il Governo esponeva i risultati di una prima ricognizione dei principali fattori di modifica del quadro di riferimento per la finanza pubblica per il 2007: l'adozione di una più favorevole ipotesi di crescita economica (+2,0 per cento) rispetto alle stime incorporate nell'aggiornamento del Programma di Stabilità (+1,3 per cento) e le implicazioni della maggiore crescita e degli ulteriori progressi in termini di entrate riscontrati a consuntivo nel 2006. Ad essi andavano ad aggiungersi alcune prime correzioni agli effetti attesi dalla manovra finanziaria per il 2007.

Nell'aggiornamento del quadro programmatico della Ruef:

- l'indebitamento netto migliorava di oltre 7,6 miliardi, per l'effetto combinato di una maggiore crescita e del miglioramento del saldo primario che portava il rapporto al 2,3 per cento, con una flessione di circa mezzo punto percentuale rispetto al precedente quadro programmatico;
- l'avanzo primario migliorava di 8,7 miliardi, portando la sua incidenza sul Pil dal 2 per cento al 2,6 per cento;
- il saldo corrente cresceva, ma di soli 2 decimi di punto passando dai 20,5 miliardi (del precedente quadro programmatico) ai 25,2 miliardi.

L'indebitamento netto depurato dagli effetti del ciclo e al netto delle misure una tantum si riduceva, in rapporto al Pil, nel biennio 2006-2007, di circa mezzo punto in più di quanto negoziato con la Commissione europea nel 2005. Significativo appariva il recupero nell'avanzo primario, la cui crescita rappresenta la condizione principale per riprendere il percorso di riduzione del debito abbandonato nell'ultimo biennio.

Nel mese di luglio, il Governo, in un contesto in cui la congiuntura macroeconomica si confermava vivace e la dinamica del gettito migliore del previsto, indicava nel 2,1 per cento il rapporto deficit/Pil che si sarebbe avuto a legislazione vigente (2,7 per cento l'avanzo primario e 4,8 per cento la spesa per interessi) e disponeva con il DL 81/07 una manovra di carattere espansivo che portava il nuovo saldo obiettivo al 2,4 per cento. Nel mese di settembre, in sede di presentazione della consueta Nota di aggiornamento del Dpef e della Relazione Previsionale e Programmatica per il 2008, l'esecutivo, da un lato, prefigurava un ulteriore miglioramento tendenziale del rapporto indebitamento netto/Pil (1,9 per cento in luogo del 2,4 per cento) sulla base dei correnti dati in materia di entrate tributarie e, dall'altro, tenendo conto degli effetti del decreto-legge n. 159/2007 recante misure fiscali a carattere espansivo varato congiuntamente alla Finanziaria, confermava nel 2,4 per cento il nuovo obiettivo di saldo¹. Per quanto riguarda gli altri principali aggregati, all'apertura della sessione di bilancio 2008 si stimava che, per il 2007, il saldo primario si sarebbe collocato sul 2,5 per cento del Pil e che il debito pubblico avrebbe invertito, dopo due anni, la tendenza alla crescita passando dal 106,8 per cento al 105 per cento del prodotto.

In sintesi, il quadro di preconsuntivo 2007 delineato nello scorso autunno evidenziava tendenze al miglioramento particolarmente significative (un aumento di circa 2 punti e mezzo di Pil per l'avanzo primario e una riduzione di 2 punti per l'indebitamento netto e poco meno per il debito) e comunque importanti anche se valutate rispetto ai dati del 2006 misurati al netto degli oneri straordinari (stabilità del rapporto deficit/Pil ma ottenuta in un contesto di consolidamento dell'avanzo primario e riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto interno lordo).

¹ Depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum* e valutato, dunque, in termini "strutturali" così come concordato in sede europea, il rapporto indebitamento/Pil si sarebbe collocato al 2,3 per cento: al valore effettivo sarebbe stato infatti necessario sottrarre 0,3 punti per tener conto degli effetti del ciclo economico ed aggiungere 0,2 punti per tener conto delle misure *una tantum*.

Tavola 1.1

Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche – previsioni e consuntivi per il 2007

<i>(variazione rispetto al 2006)</i>			
VOCI	RPP settembre	RUEF marzo	Consuntivo
Redditi da lavoro dipendente	0,0	1,8	1,3
Consumi intermedi	-0,3	1,0	0,6
Pensioni e altre prestazioni	4,6	4,3	4,7
Contributi alla produzione e altre spese correnti	5,2	6,8	5,0
Totale spese correnti al netto interessi	2,4	3,2	2,9
Interessi passivi	8,5	10,2	14,3
Totale spese correnti	3,0	3,9	4,1
Totale spese in conto capitale	11,0	4,5	2,0
Totale spese al netto interessi	3,2	3,3	2,9
Totale spese complessive	3,7	3,9	3,9
Spesa sanitaria	-0,2	0,4	0,4
Imposte indirette	2,8	4,5	6,0
Imposte dirette	9,2	10,3	14,3
Contributi sociali	8,7	10,7	9,1
Altre entrate correnti non tributarie	-0,1	1,4	6,4
Totale entrate correnti	6,2	7,8	9,5
Imposte in conto capitale	-86,1	-84,9	-94,9
Entrate in conto capitale non tributarie	26,8	-3,8	13,8
Totale entrate in conto capitale	-41,8	-53,1	-52,2
Totale entrate	5,6	6,9	8,6

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Istat

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche

3.1. I dati resi noti dall'ISTAT il 29 febbraio 2008 e, per quel che concerne il debito pubblico, dalla Banca d'Italia l'11 marzo scorso, rappresentano la base informativa della Notifica annuale sui dati di consuntivo 2007 trasmessa all'Unione Europea il 1° aprile.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma che l'attività produttiva si è sviluppata a ritmi importanti fino all'autunno quando, anche per ragioni riconducibili all'emergere di un marcato indebolimento del quadro congiunturale degli Stati Uniti, colpiti dalla crisi dei mutui *subprime*, la tendenza si è invertita: in media, il Pil è cresciuto in termini reali dell'1,5 per cento rispetto al 2006, valore più che doppio di quello medio annuo registrato nella prima metà di questo decennio, ma inferiore alle previsioni ufficiali elaborate a partire dal marzo dello scorso anno (2 per cento secondo la Ruef; 1,9 per cento secondo il Dpef, la RPP confermato nel Programma di stabilità del novembre 2007).

Se la dinamica in termini reali del prodotto interno è stata meno vivace di quella registrata nel 2006, quella delle principali grandezze macroeconomiche al loro valore nominale, che fornisce un'indicazione dell'andamento delle principali basi imponibili che alimentano il gettito fiscale e contributivo, è stata sospinta dagli impulsi inflazionistici e dal peggioramento delle ragioni di scambio indotto dalla crescita del prezzo del petrolio². Il Pil a prezzi correnti è così aumentato del 3,8 per cento (3,6 per cento nel 2006) mentre i consumi finali delle famiglie, sicuro riferimento per quanto concerne gli esiti del gettito delle imposte indirette e dell'IVA in particolare, sono cresciuti del 3,6 per cento (3,8 per cento nel 2006).

3.2. In sintesi, il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, aggregato di riferimento per il monitoraggio europeo dei deficit, ha evidenziato i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto si è complessivamente attestato sui 29 miliardi di euro (1,9 per cento del Pil); a fronte dei 46,3 miliardi del 2006 (3,4 per cento del Pil); se valutato al netto di oneri straordinari³ registrati sia nel 2006 che nel 2007 esso è passato dai 35,2 ai 23,4 miliardi (dal 2,4 all'1,5 per cento del Pil);

- il saldo "strutturale" – depurato cioè dagli effetti del ciclo economico e dal complesso delle misure *una-tantum*⁴ – è passato dal 2,9 all'1,6 per cento del Pil⁵; il miglioramento rispetto al 2005, anno a cui vanno commisurati i progressi secondo gli accordi sottoscritti in sede europea nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo⁶, è stato pari a circa 3 punti;

- il saldo corrente, che era tornato positivo già nel 2006, è cresciuto fino a 34,7 miliardi, con una variazione rispetto al 2006 di 15,2 miliardi in termini assoluti e di 1 punto di Pil (dall'1,3 al 2,3 per cento);

² La variazione del prezzo implicito del prodotto interno lordo (deflatore) è stata pari al 2,3 per cento mentre quella del deflatore dei consumi del 2,2 per cento. Nel 2006 il deflatore del Pil era aumentato soltanto dell'1,7 per cento (contro una crescita del 2,7 per cento del deflatore dei consumi).

³ La stima dell'indebitamento netto della PA fornita dall'ISTAT il 1° marzo 2007 considerava, nelle spese in conto capitale, circa 30 miliardi (2 punti di Pil) di oneri straordinari essenzialmente riconducibili a due principali circostanze; da un lato la sentenza della Corte di giustizia europea in materia di rimborso di IVA sugli autoveicoli (l'ammontare complessivamente dovuto dallo Stato fu provvisoriamente stimato pari a 17,2 miliardi a cui avrebbe corrisposto un recupero di gettito di imposte (IRPEF, IRES E IRAP) pari a 1,2 miliardi con un effetto netto pari, pertanto, a 16 miliardi); dall'altro la decisione da parte dello Stato di accollarsi circa 13 miliardi di debiti del gruppo delle FF. SS).

⁴ Nelle *"una tantum"* complessive sono incluse, oltre a quelle che hanno comportato oneri straordinari, anche quelle in materia di entrate (essenzialmente imposte sostitutive e proventi da cartolarizzazioni e dismissioni immobiliari).

⁵ La valutazione degli effetti del ciclo economico sui saldi di finanza pubblica implica una stima del prodotto interno lordo "potenziale" e, quindi, di un *output gap*, cioè la differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale; se, per quest'ultimo, in luogo della stima del Governo si utilizza quella della Commissione europea, si perviene a risultati del deficit aggiustato per il ciclo e, quindi, del deficit strutturale solo lievemente differenti (2,8 contro 2,9 per cento e 1,5 contro 1,6 per cento rispettivamente per il 2006 e il 2007).

⁶ Le raccomandazioni varate dalla Commissione europea contemplavano un aggiustamento strutturale complessivo, per il periodo 2006/07, di 1,6 punti di prodotto di cui almeno la metà da realizzare nel 2006.

- l'avanzo primario è passato dall'1,3 al 3,1 per cento del prodotto; l'incremento è risultato di 1,3 punti (dal 2,2 al 3,5 per cento) se si considerano i dati depurati dai già ricordati oneri straordinari;

- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) ha continuato a registrare una forte crescita, passando dal 42,1 al 43,3 per cento;

- il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza all'aumento passando dal 106,5 al 104 per cento, un valore più basso di quello (105 per cento) previsto tanto nel Dpef 2008-11 (luglio 2007) quanto nel Programma di stabilità (novembre 2007).

Tavola 1.1**Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche***(in milioni)*

VOCI	2005	2006	2007	Variazioni %		Peso sul Pil	
				2006 su 2005	2007 su 2006	2006	2007
Spesa per consumi finali	290.818	299.074	303.950	2,8	1,6	20,2	19,8
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	<i>156.542</i>	<i>162.889</i>	<i>164.645</i>	4,1	1,1	11,0	10,7
<i>Consumi intermedi</i>	<i>78.577</i>	<i>77.661</i>	<i>79.738</i>	-1,2	2,7	5,2	5,2
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	<i>40.246</i>	<i>41.331</i>	<i>41.722</i>	2,7	0,9	2,8	2,7
<i>Altre spese per consumi finali</i>	<i>15.453</i>	<i>17.193</i>	<i>17.845</i>	11,3	3,8	1,2	1,2
Prestazioni sociali in denaro	242.346	252.119	265.284	4,0	5,2	17,0	17,3
Contributi alla produzione	12.910	13.057	14.198	1,1	8,7	0,9	0,9
Altre uscite correnti	22.825	22.972	24.774	0,6	7,8	1,6	1,6
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	568.899	587.222	608.206	3,2	3,6	39,7	39,6
Interessi passivi	64.700	68.244	76.726	5,5	12,4	4,6	5,0
TOTALE USCITE CORRENTI	633.599	655.466	684.932	3,5	4,5	44,3	44,6
Investimenti fissi lordi	33.870	34.951	36.369	3,2	4,1	2,4	2,4
Altre uscite in conto capitale	24.507	39.057	32.124	59,4	-17,8	2,6	2,1
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	58.377	74.008	68.493	26,8	-7,5	5,0	4,5
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	627.276	661.230	676.699	5,4	2,3	44,7	44,1
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	691.976	729.474	753.425	5,4	3,3	49,3	49,1
Imposte dirette	189.815	213.308	233.660	12,4	9,5	14,4	15,2
Imposte indirette	202.736	220.181	225.928	8,6	2,6	14,9	14,7
Contributi sociali	183.445	189.683	204.772	3,4	8,0	12,8	13,3
Altre entrate correnti	49.600	52.194	55.272	5,2	5,9	3,5	3,6
TOTALE ENTRATE CORRENTI	625.596	675.366	719.632	8,0	6,6	45,6	46,9
Imposte in conto capitale	1.871	225	300	-88,0	33,3	0,0	0,0
Altre entrate in conto capitale	4.081	4.249	4.314	4,1	1,5	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	5.952	4.474	4.614	-24,8	3,1	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE	631.548	679.840	724.246	7,6	6,5	45,9	47,2
Saldo corrente al netto degli interessi	56.697	88.144	111.426			6,0	7,3
Saldo generale al netto interessi	4.272	18.610	47.547			1,3	3,1
Indebitamento netto	-60.428	-49.634	-29.179			-3,4	-1,9

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Istat

3.3. I risultati ottenuti nel 2007 si prestano ad alcune prime considerazioni

In termini generali, si deve osservare che è continuata l'espansione del bilancio pubblico, nel senso che si è verificata, e in misura solo di poco meno accentuata rispetto a quanto accaduto nel 2006, una considerevole, contestuale crescita di entrate e spese. Se si sommano entrate ed uscite primarie della Pubblica Amministrazione in rapporto al Pil e si elabora così una sorta di indicatore grezzo del peso del settore pubblico sull'economia si osserva che esso ha raggiunto nel 2007 il 91,2 per cento, il livello più alto mai registrato. La crescita di questo indice rispetto al 2006 è stata pari a 0,6 punti percentuali⁷.

Con riguardo alle spese, si deve osservare in primo luogo che, a seguito dell'orientamento in senso restrittivo che la politica monetaria della Banca centrale europea ha assunto a partire dal 2003 e del conseguente rialzo dei tassi di interesse, si è consolidato il trend ascendente della spesa per interessi; ciò risulta sia che questa venga considerata in valore assoluto - dai 68,2 miliardi nel 2006 ai 76,7 miliardi del 2007 - sia che venga valutata in rapporto al prodotto interno lordo (5 per cento contro il 4,7 nel 2006). Con un incremento su base annua del 12,4 per cento, per il secondo anno consecutivo gli interessi passivi sono tornati ad essere un fattore di accelerazione delle spese complessive delle Amministrazioni pubbliche. E' peraltro da rimarcare, a conferma della forte sensibilità dei nostri conti pubblici a *shock* esogeni, come nonostante il fatto che il rialzo dei tassi di interesse sia stato nell'area dell'euro meno della metà di quello occorso negli Stati Uniti (tra il punto di minimo e quello di massimo i tassi di riferimento della Banca centrale europea sono passati dal 2 al 4 per cento mentre quelli della Federal Reserve dall'1 al 5,25 per cento), tra il 2005 e il 2007 gli oneri per interessi sono cresciuti di 12 miliardi (di oltre 15 se si considerano le stime ufficiali per il 2008)⁸.

3.4. Anche nel 2007, il rialzo della spesa per interessi non è stato adeguatamente compensato da una riduzione delle altre spese di bilancio. Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi in solo modesta discesa (39,6 per cento nel 2007 dopo il 39,7 nel 2006 e 39,8 nel 2005), l'incidenza della spesa primaria complessiva sul prodotto è risultata pari al 44,1 per cento; si tratta di un valore inferiore a quello registrato nel 2006 se si fa riferimento ai dati effettivi (di 6 decimi di Pil) ma sostanzialmente stabile (al 43,7 per cento del Pil) se si considerano i dati depurati dagli oneri straordinari. In ogni caso, si tratta di valori che, pur se

⁷ L'indicatore più ampio costituito dalla sommatoria delle entrate e delle spese complessive (e non soltanto primarie) in rapporto al Pil, è cresciuto di 1 punto (dal 95,2 al 96,2 per cento); aveva raggiunto il suo livello massimo nel 1993 (103,2 per cento).

⁸ Va peraltro considerato che nel corso degli ultimi anni la politica di gestione del debito pubblico ha portato ad una riduzione - tramite l'allungamento della vita media residua delle passività e l'aumento della quota di debito a tasso fisso - del grado di sensibilità della spesa per interessi alle variazioni dei tassi di interesse.

sostanzialmente in linea con quelli medi dell'area euro, hanno conosciuto negli ultimi anni una crescita molto decisa⁹; essi denunciano, pertanto, il persistere di una difficoltà a correggere in misura sensibile il percorso ascendente della spesa pubblica, difficoltà rimarcata dalla Corte a più riprese sia nel passato meno recente che in quello più prossimo. Pur non trascurando né il positivo segnale di flebile riduzione dell'incidenza della spesa primaria di natura corrente sul prodotto interno lordo registrato nel biennio 2006-07 né il notevole sforzo profuso nella direzione del miglioramento della qualità della spesa (cosiddetta *spending review*), è opinione della Corte che non si sia ancora di fronte a risultati tali da scongiurare il rischio di rimettere in discussione i positivi risultati conseguiti sui saldi; oppure, rischio altrettanto grave, di vedere ulteriormente crescere la pressione esercitata dal peso delle imposte e dei contributi sulle attività produttive e i suoi conseguenti avversi effetti in termini di allocazione dei fattori di produzione.

3.5. Pur se, come notato, in modesto calo rispetto al prodotto nominale, nel 2007 la spesa corrente al netto degli interessi ha registrato un'accelerazione (+3,6 per cento contro +3,2 per cento nel 2006) che ha trovato prevalente impulso (+6,8 per cento contro +4 per cento nel 2006) nelle "altre uscite correnti" - un insieme di prestazioni che comprende primariamente contributi alla produzione e aiuti internazionali - e nelle prestazioni sociali in denaro (+5,2 per cento contro +4 per cento nel 2006), costituite per circa il 90 per cento da pensioni e per il resto da spesa per ammortizzatori sociali, per prestazioni sanitarie e per impieghi sociali di tipo vario.

I consumi finali - aggregato che include le spese di personale, le spese per prestazioni sociali in natura, ovvero, fondamentalmente, per assistenza sanitaria convenzionata e, infine, i cosiddetti consumi intermedi (di cui la parte più importante sono gli acquisti di beni e servizi) hanno viceversa manifestato segni di rallentamento (+1,6 per cento contro +2,8 per cento nel 2006). In particolare, una dinamica assai meno vivace di quella registrata nel 2006 hanno segnato i redditi da lavoro dipendente, cresciuti soltanto dell'1,1 per cento a fronte del 4,1 per cento nel 2006. Al contenimento di questo importante aggregato, pari al 27,1 per cento dei pagamenti correnti al netto degli interessi e al 24,3 per cento della spesa primaria complessiva, hanno concorso, da un lato, fattori di fondo legati alla dinamica dell'occupazione nel settore pubblico, che secondo la più recente Ruef avrebbe registrato una riduzione rispetto al 2006 di circa mezzo punto percentuale, e dall'altro fattori di natura contabile come il rinvio del rinnovo di alcuni contratti collettivi di lavoro. Va osservato che, ovviamente, lo slittamento di tali

⁹ Elaborazioni sui dati della Commissione europea pubblicati lo scorso mese di novembre indicano che nel 2007 lo scarto tra la spesa primaria complessiva dell'Italia e quella dei paesi dell'Area euro diversi dall'Italia sarebbe stato positivo per circa 5 decimi di Pil; nel momento di ingresso dell'Italia nell'Unione Europea il divario era negativo per poco meno di 5 punti di prodotto.

rinnovi rappresenta un fattore di pressione sulla spesa corrente dell'anno in corso. Sul fronte della gestione delle spese per il pubblico impiego, l'esperienza più recente non induce a modificare il severo giudizio espresso, più volte ed in più sedi, dalla Corte: si evidenzia in questo comparto uno scarto sistematico tra gli obiettivi di contenimento e i risultati; tale divario mette in luce difficoltà inerenti non tanto agli 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 solo parziale dell'obiettivo - quasi sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle Amministrazioni pubbliche.

Anche le prestazioni sociali in natura hanno evidenziato un raffreddamento, con un tasso di crescita pari allo 0,9 per cento (+2,7 per cento nel 2006). Si tratta di una decelerazione particolarmente importante, soprattutto se considerata tenendo conto del fatto che l'aggregato in questione ha registrato nel passato recente e meno recente tassi di incremento elevati: nella seconda metà degli anni Novanta essi avevano sfiorato il 9 per cento e nella prima metà di questo decennio sono stati pari al 7,99 per cento. I progressi conseguiti sono essenzialmente riconducibili alle norme del Patto per la salute, sottoscritto tra Governo e Regioni, anche se si tratta di progressi che, come si dirà più avanti, richiedono una lettura assai attenta.

Se redditi da lavoro e prestazioni sociali in natura hanno registrato una sensibile decelerazione, di segno inverso è stato il movimento dei consumi intermedi che hanno messo a segno un leggero rimbalzo (+2,7 per cento nel 2007 contro il -1,2 per cento nel 2006). Si tratta di un tasso di incremento comunque limitato, se si considera che nella prima metà di questo decennio il tasso di espansione di questa posta di bilancio è stato mediamente pari al 5,6 in termini nominali e al 3,1 per cento in termini reali.

3.6. Come già accennato, nel 2007 una spinta considerevole alla crescita della spesa corrente al netto degli interessi è venuta dalle prestazioni sociali in denaro, che ne rappresentano il 43 per cento e che assorbono ora il 17,3 per cento del reddito nazionale; l'accelerazione della crescita annua (5,2 per cento contro 4 per cento), più che alla spesa per pensioni - che è lievitata del 4 per cento a riflesso di fattori consueti (indicizzazione ai prezzi; effetto rinnovo - cioè scarto positivo tra l'importo delle nuove pensioni e quello delle pensioni cessate - ricostituzioni, ecc.), va ascritta alle altre prestazioni sociali a favore delle famiglie ed in particolare alla lievitazione della spesa per il sostegno del reddito indotta dalle misure discrezionali varate con la legge finanziaria per il 2007. Si tratta, in particolare, degli interventi che hanno disposto incrementi dell'assegno per il nucleo familiare (complessivamente valutate in 1 miliardo di euro) e di quelle relative all'erogazione del beneficio tributario a favore degli incapienti. Misura

quest'ultima che sui conti del 2007 ha pesato solo in parte, dal momento che è stato possibile erogarne soltanto una quota già a fine 2007 (riconosciuta automaticamente dai datori di lavoro ai lavoratori dipendenti) mentre un'altra quota sarà erogata nel 2008 (quella spettante ai lavoratori autonomi e ai lavoratori dipendenti per i quali il datore di lavoro non ha potuto operare la liquidazione).

3.7. I dati circa l'evoluzione della spesa pubblica primaria corrente nei diversi livelli di governo (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza) e quelli relativi in particolare ai redditi da lavoro e ai consumi intermedi – le altre due principali componenti, prestazioni sociali in natura e in denaro, essendo per definizione legate rispettivamente ad Amministrazioni locali ed Enti di previdenza – evidenziano differenziazioni di non poco momento. Per quanto riguarda i redditi da lavoro, la netta decelerazione registrata a livello di conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni e prima richiamata (+1,1 per cento contro il +4,1 per cento del 2006) è stata interamente determinata dalle Amministrazioni locali dove proprio per il diverso calendario dei rinnovi contrattuali, si è registrata una flessione di questa componente dei consumi finali (-4,1 per cento) a compensazione della sostanziosa crescita avutasi nel 2006 (+6,9 per cento); il fenomeno opposto si è verificato nelle Amministrazioni centrali, dove, alla crescita molto contenuta del 2006 (+1,7 per cento) ha fatto seguito un incremento del 5,5 per cento nel 2007 (lo scarto è ancora maggiore se si considera il solo comparto Stato con +1,2 per cento nel 2006 e +5,9 per cento nel 2007). Per quanto attiene ai consumi intermedi il leggero rimbalzo osservato a livello di conto complessivo delle amministrazioni pubbliche è da ascrivere alle Amministrazioni locali, dove la crescita è risultata pari al 3,9 per cento (+0,6 per cento nel 2006) mentre nelle Amministrazioni centrali, dopo la contrazione del 2006 indotta dalle misure discrezionali varate, e pari al -6,2 per cento (-8 per cento nello Stato), la crescita è risultata pari all'1 per cento (è stata sostanzialmente nulla nello Stato).

3.8. Nel 2007 il complesso delle spese in conto capitale ha raggiunto i 68,5 miliardi di euro, il 7,5 per cento in meno del 2006. Per valutare appropriatamente la dinamica di questa posta di bilancio, particolarmente importante per i suoi riflessi sullo *stock* di capitale della nostra economia e quindi sulla sua crescita, è tuttavia necessario considerare che essa è stata influenzata, tanto nel 2006 quanto nel 2007, da fattori straordinari. Nel 2006 le altre spese in conto capitale avevano dovuto registrare una serie di oneri straordinari tra cui, da un lato quello derivante dall'accollo da parte dello Stato di circa 13 miliardi di debiti del Gruppo Ferrovie

dello Stato in relazione alla TAV e dall'altro, per un importo valutato in 16 miliardi di euro netti, quelli derivanti dalla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA sulle auto aziendali. L'importo sopra menzionato era stato contabilizzato in via provvisoria sulla base di un principio di competenza economica, cioè considerando come momento di registrazione degli esborsi la data della sentenza e come ammontare quello derivante da una stima indiretta, ritenuta allora attendibile, che tenesse conto del potenziale numero dei contribuenti interessati e del potenziale importo da rimborsare. In effetti, nel corso del 2007 sono emersi nuovi rilevanti elementi conoscitivi (numero limitato delle istanze di rimborso, difficoltà di presentazione della documentazione necessaria a chiedere il rimborso, presenza di uso misto dell'auto e conseguente limitazione alla richiesta di rimborso) e sono state approvate norme di legge (introduzione del regime forfetario) che hanno messo in discussione, e in misura rilevante, le stime indirette; ciò ha suggerito all'ISTAT, di concerto con EUROSTAT, di cambiare il criterio di contabilizzazione e passare ad un metodo di imputazione diretto, nel senso che si è deciso di registrare il debito dello Stato nel momento in cui vengono esaminate le istanze di rimborso e si conoscono importi effettivi e numero degli aventi diritto.

Il cambiamento del criterio di contabilizzazione ha portato a cancellare gli importi iscritti sul 2006, con conseguente riduzione, per pari ammontare, della spesa in conto capitale per quell'anno e a registrare sul 2007 i primi 847 milioni riferibili alle effettive istanze presentate in via telematica. In conto 2007, nelle altre spese in conto capitale, sono stati poi registrati rimborsi effettuati dall'erario alle imprese concessionarie della riscossione delle imposte (4,9 miliardi) conseguenti alla soppressione dell'obbligo di anticipazione disposto con il cosiddetto decreto Mille proroghe (art. 36 DL 248/2007).

Se si valutano al netto dei menzionati movimenti contabili, le spese in conto capitale sono risultate pari a 62,7 miliardi nel 2007 e a 59,6 miliardi nel 2006¹⁰; pertanto, non in riduzione del 7,5 per cento come evidenziato dai dati effettivi, ma in aumento del 5,2 per cento. In rapporto al prodotto interno lordo esse risultano in crescita dal 4 al 4,1 per cento, mentre sono in calo dal 5 al 4,5 per cento se si fa riferimento ai dati non depurati.

3.9. Nell'ambito delle spese in conto capitale, gli investimenti fissi hanno superato di poco i 36 miliardi (34,8 nel 2006) con una crescita annua del 3,9 per cento (3,2 per cento nel 2006). L'incidenza sul prodotto interno lordo è rimasta stazionaria al 2,4 per cento. Non

¹⁰ Per il 2006, al netto, fondamentalmente, del circa 13 miliardi di cancellazione crediti dello Stato verso il gruppo FF. SS.

considerando i proventi da dismissioni immobiliari¹¹, valutati in 1,4 miliardi di euro (1,7 miliardi nel 2006 e 3,2 miliardi nel 2005), gli investimenti fissi lordi sarebbero risultati pari a 37,6 miliardi, in crescita di 1,1 miliardi rispetto al 2006 (+3,0 per cento contro il -1,1 per cento del 2006). Il dato di consuntivo sugli investimenti fissi lordi delle pubbliche Amministrazioni appare inferiore alle stime che erano state effettuate nel corso dell'anno e nella stessa Relazione Previsionale e Programmatica presentata nel mese di ottobre. Lo scarto tra il consuntivo e la previsione della RPP ammonta ad oltre 6 miliardi; nell'opinione della Corte, si tratta di una indiretta evidenza del fatto che l'effettiva realizzazione dei progetti di investimento non ha tra i suoi prerequisiti soltanto la disponibilità delle risorse finanziarie, ma risente della possibilità di programmare le attività in un contesto di stabilità di norme, una stabilità di cui negli anni più recenti le Amministrazioni non si sono potute giovare.

Molto più dinamici degli investimenti fissi lordi diretti sono risultati, nel 2007, i contributi agli investimenti pubblici, cresciuti dell'11,1 per cento (+1,4 per cento nel 2006) e che rappresentano ora l'1,6 per cento del prodotto interno lordo (1,5 per cento nel 2006).

Anche per la spesa d'investimento, le informazioni a livello di singoli comparti delle pubbliche Amministrazioni sono di notevole interesse. I dati disponibili evidenziano una più che sensibile crescita nelle Amministrazioni centrali (+15,6 per cento a fronte del -1,4 per cento nel 2006 con un rimbalzo che va dal -8,5 al +26,1 per cento a livello di conto economico dello Stato) ed una sostanziale stagnazione nelle Amministrazioni locali (+0,7 per cento dopo il +2,2 per cento del 2006) da ricondurre alla maggiore stringenza del Patto di Stabilità interno.

3.10. Il deciso miglioramento dei saldi osservato nel 2007 ha trovato essenziale alimento nelle entrate, che con una crescita complessiva del 6,5 per cento annua (+7,6 per cento nel 2006) si sono collocate al 47,2 per cento del prodotto (+1,3 punti in più del 2006), un valore di solo mezzo punto inferiore al livello massimo toccato nel 1997 quando il Paese fu però chiamato ad uno sforzo eccezionale per l'ammissione all'Unione Europea, sforzo che comprese anche l'introduzione di una specifica "tassa per l'Europa". L'elasticità "apparente" rispetto al prodotto nominale (rapporto tra i tassi di crescita nominali) è risultata pari a 1,7: valore inferiore rispetto al 2006 (2,1) ma sensibilmente superiore a quello registrato in media nella prima metà degli

¹¹ Ai sensi dei criteri di contabilità nazionale (SEC'95) i proventi da dismissioni immobiliari vengono portati a riduzione degli investimenti pubblici per tener conto del fatto che l'incremento lordo dello *stock* di capitale, assicurato, per l'appunto, dalla nuova attività di accumulazione, è inferiore a quello degli investimenti dell'anno proprio a seguito della vendita di cespiti patrimoniali.

anni duemila e più in generale nel lungo periodo¹². La pressione fiscale in senso proprio - ovvero la sommatoria delle imposte dirette e indirette, dei contributi sociali e delle imposte in conto capitale - è salita dal 42,1 al 43,3 per cento del Pil, valore anch'esso storicamente elevatissimo e di soli 4 decimi di punto inferiore al massimo registrato sempre nel 1997.

Per il secondo anno consecutivo il deciso aumento delle entrate non ha ricevuto praticamente alcun apporto da parte delle imposte in conto capitale, il cui valore si è mantenuto uguale a poche centinaia di milioni (300 contro i 225 del 2006) dopo che nella prima metà di questo decennio aveva registrato, a seguito di condoni e sanatorie, il valore *record* di 17,9 miliardi.

Se la crescita ha continuato a ricevere spinta dall'espansione dei tributi soprattutto diretti (+9,5 per cento contro il 12,4 per cento nel 2006 mentre quelli indiretti sono aumentati del 2,6 per cento contro l'8,6 per cento nel 2006), essa è stata sostenuta anche dai contributi sociali effettivi, che sono aumentati dell'8 per cento, un valore che non si riscontrava dalla metà degli anni Novanta. L'incidenza delle imposte dirette e indirette sul prodotto è cresciuta dal 29,3 al 29,9 per cento mentre quella del complesso dei contributi sociali, che rappresentano poco meno del 30 per cento delle entrate correnti totali, si è elevata al 13,4 per cento (12,8 per cento nel 2006). L'elasticità dei contributi sociali rispetto al prodotto interno lordo è risultata pari a 1,7, valore in linea con quello stimato nei quadri previsionali dello scorso autunno. La crescita piuttosto decisa dei contributi sociali non riflette soltanto il favorevole andamento dell'occupazione ma anche fattori di natura contabile e misure discrezionali: in particolare, la contabilizzazione del TFR che le imprese con più di 50 addetti hanno versato all'INPS in base al disposto della legge 296 del 2006 e l'aumento delle aliquote contributive disposto con la legge finanziaria per il 2007.

Nell'ambito delle imposte dirette ha continuato a crescere l'imposta personale sui redditi (IRE, già IRPEF), aumentata del 5,7 per cento; un incremento del 27,3 per cento ha poi contraddistinto l'IRES (già IRPEG). Sul fronte dell'imposizione indiretta, l'IVA si è incrementata con una elasticità poco più che unitaria rispetto al Pil, essendo aumentata del 4 per cento rispetto al 2006 (+3,8 per cento la crescita del Pil monetario); sono invece diminuite le

¹² Va rimarcato al riguardo che nel 2007, nei principali paesi dell'Area euro, l'elasticità delle entrate di bilancio rispetto all'evoluzione del prodotto interno lordo nominale che aveva subito nel 2006 un rilevante salto ha assunto valore meno "anomalo". Elaborazioni sui dati della Commissione europea mostrano come per quel che riguarda le imposte su "wealth and income" l'elasticità dell'Italia che era stata pari a 0,48 nella media 2000-05 e che era cresciuta a 3,43 nel 2006 è stata pari a 2,54 nel 2007. Negli stessi intervalli temporali essa è passata rispettivamente da 0,69 a 2,02 e poi 0,58 in Francia; da -0,24 a 2,86 e poi a 1,90 in Germania. Quando si considera il complesso delle entrate correnti il "rientro" dell'elasticità risulta parimenti riscontrato con la sola eccezione della Germania che è stata interessata, proprio nel 2007, da significative misure discrezionali sul fronte delle imposte indirette.

accise (-1 per cento), anche a riflesso della riduzione dei consumi indotti dalla eccezionale risalita dei prezzi dei prodotti energetici.

3.II. Il fabbisogno complessivo delle pubbliche Amministrazioni è risultato pari a 30,5 miliardi (54,4 miliardi nel 2006); a differenza del 2006, di importo non trascurabile sono risultate le regolazioni debitorie pregresse (2,4 miliardi contro i 243 milioni nel 2006) ed i proventi da dismissioni mobiliari (3,5 miliardi contro i 38 milioni nel 2006); il fabbisogno netto si è pertanto ragguagliato a 36,5 miliardi, il 2,4 per cento del Pil (54,7 miliardi nel 2006, il 3,7 per cento del prodotto); lo scarto tra fabbisogno netto e indebitamento netto della PA é aumentato a 0,5 punti, mentre era sceso a 0,3 punti nel 2006 (da 0,9 punti nel 2005). La crescita nominale dello *stock* di debito pubblico, pari a 21,1 miliardi (64,1 miliardi nel 2006) riflette anche scarti di emissione per 4,1 miliardi (emissione di titoli sotto la pari con aumento del debito superiore al fabbisogno). La diminuzione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia ha contenuto l'aumento del debito per 13,2 miliardi mentre l'apprezzamento dell'euro ha ridotto il valore delle passività in valuta estera di 0,3 miliardi.

Come si è già accennato, si è invertita la tendenza del debito a crescere in rapporto al prodotto interno lordo (dal 106,5 al 104 per cento). 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 il calo registrato nel 2007, pari a 2,5 punti percentuali di Pil, è stato contrastato dal solo costo medio del debito, il quale ha contribuito alla variazione per 4,7 punti percentuali. Hanno invece favorito la discesa: la crescita del Pil reale (per 1,6 punti percentuali), l'inflazione (per 2,4 punti percentuali) e soprattutto il saldo primario (per 3,1 punti percentuali). Anche i fattori residuali, vale a dire le operazioni che hanno contribuito a far variare lo *stock* del debito senza effetti sull'indebitamento netto (partite finanziarie, variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia, scarti di emissione, variazioni del cambio sul debito in valuta) hanno fornito nel 2007 un contributo alla discesa del rapporto debito/Pil misurabile in mezzo punto percentuale. Nel 2006, i circa 7 decimi di punto di incremento (dal 105,8 al 106,5 per cento) del rapporto debito/Pil erano stati determinati per 4,8 punti dall'onere medio sul debito e per 1 punto dai fattori residuali, mentre avevano esercitato una pressione al ribasso per 1,8 punti l'inflazione, per 1,3 punti l'avanzo primario e per 1,9 punti l'andamento dell'attività economica.

4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria

4.1. L'analisi dell'andamento della spesa pubblica che ha preceduto la definizione degli obiettivi programmatici per il 2007 aveva portato il Governo ad individuare nella spesa decentrata elementi di criticità tali da richiedere l'assunzione di interventi correttivi consistenti. La spesa delle Amministrazioni locali e la spesa sanitaria presentavano tassi di crescita incompatibili con gli obiettivi di risanamento concordati a livello europeo. Su tali settori si riteneva pertanto necessario concentrare gli sforzi di aggiustamento.

Il Dpef sottolineava, innanzitutto, la difficoltà fino ad allora incontrata di dare al meccanismo destinato a regolare il contributo degli enti territoriali al Patto di Stabilità e crescita caratteristiche tali da governare la dinamica della spesa. Come spesso rilevato anche dalla Corte, al rispetto formale del Patto di Stabilità interno delle Amministrazioni locali e regionali non aveva corrisposto un andamento della spesa coerente con gli obiettivi programmatici. Scelte gestionali avevano inciso sulla significatività dei vincoli proposti e permesso un rispetto formale del Patto, senza una corrispondenza sostanziale. Le continue modifiche nelle modalità di funzionamento avevano poi finito, da un lato, per impedire una programmazione dell'attività degli enti e, dall'altro, per rendere lo stesso strumento inefficace (per la difficoltà di prevedere adattamenti alle molteplici configurazioni che potevano assumere le gestioni delle amministrazioni locali). L'introduzione di tetti rispetto ad esercizi precedenti aveva, infatti, reso non neutrali anche le scelte sui processi di organizzazione nella gestione di servizi.

Per migliorare la funzionalità del Patto di Stabilità interno erano quindi anticipate nel Dpef tre linee di intervento. Si prevedeva in particolare di:

- abbandonare il riferimento ai tetti di spesa a favore di vincoli sui saldi di bilancio;
- introdurre limiti alla dinamica del debito, con riferimento a valutazioni che prendessero in considerazione più esercizi;
- prevedere la possibilità di accordi compensativi fra gruppi di enti per garantire una maggiore flessibilità nella gestione del Patto.

4.2. Anche il settore sanitario continuava a presentare risultati negativi. I primi dati di preconsuntivo relativi al 2006 evidenziavano una diffusa difficoltà di gestione degli equilibri economico finanziari e l'acutizzarsi di fenomeni di squilibrio strutturale¹³. Fermi restando gli

¹³ La spesa sanitaria, tra il 1995 e il 2005, era cresciuta a un tasso medio di circa il 6 per cento in termini nominali. Nello stesso decennio, la variazione media annua del totale delle uscite pubbliche al netto degli interessi è stata pari al 3,3 per cento nominale. Lo scarto nel tasso di crescita tra i due aggregati aveva determinato il progressivo incremento della quota di spesa sanitaria sul totale delle uscite correnti.

elementi di base del percorso avviato a partire dal 2000 (con i Patti di agosto 2000 e 2001 e con l'Intesa di marzo 2005), il recupero di controllo della spesa richiedeva che la traduzione operativa delle norme poste a presidio della responsabilizzazione gestionale regionale fosse accompagnata dal superamento degli squilibri strutturali e dei comportamenti inappropriati alla base dei principali disavanzi gestionali.

In tema di sanità si considerava pertanto necessario pervenire ad una valutazione condivisa con le Regioni del fabbisogno di spesa (anche attraverso un riesame dell'appropriatezza dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) e tenendo conto del pre-consuntivo di spesa del 2006) che consentisse una adeguata programmazione dei piani e delle politiche regionali, cui affiancare un fondo "straordinario" per le Regioni che presentavano grandi criticità finanziarie, con l'obiettivo dell'azzeramento del loro disavanzo entro il 2009. Le Regioni venivano quindi chiamate ad una assunzione forte di autonomia (veniva prevista la rimozione dei vincoli posti al ricorso all'autonomia impositiva locale), ma anche, a inderogabili responsabilità di bilancio. In continuità con quanto previsto anche negli anni precedenti, se una Regione avesse ottenuto guadagni di efficienza maggiori di quelli programmati, avrebbe potuto utilizzare le risorse così liberate; se non li avesse ottenuti avrebbe dovuto finanziare le spese eccedenti con risorse proprie (adottando misure specifiche, pena l'esercizio dei poteri sostitutivi)

La manovra finanziaria per il 2007 e gli effetti attesi sugli enti territoriali

4.3. In coerenza con le linee programmatiche, gli interventi di contenimento della Finanziaria per il 2007 che hanno riguardato gli enti territoriali hanno rappresentato poco meno del 60 per cento dei risparmi di spesa corrente complessivamente previsti dalla manovra. Si è trattato di 6,3 miliardi di euro di correzione degli andamenti tendenziali della spesa, di cui circa 3,3 miliardi erano attesi dalla revisione del Patto di Stabilità interno e 3 miliardi dal contenimento della spesa sanitaria. Ad essi sono andati ad aggiungersi maggiori entrate per 1,1 miliardi, di cui 0,6 miliardi compensate da una riduzione dei trasferimenti dello Stato alle Amministrazioni comunali e 0,5 miliardi dovuti alla previsione di versamenti in acconto nel 2007 relativi all'addizionale comunale.

Per il 2006, i dati di preconsuntivo indicavano una crescita di oltre il 7,8 per cento, un risultato su cui pesava l'acutizzarsi di fattori di squilibrio strutturali: la concentrazione degli scostamenti maggiori tra obiettivi e risultati in ben determinate realtà territoriali; il riproporsi di una dinamica della spesa farmaceutica al di sopra degli obiettivi programmati; il persistere di fenomeni rivelatori di un inappropriato utilizzo delle strutture di ricovero e di una limitata azione di filtro della domanda.

I provvedimenti ora ricordati non hanno esaurito l'insieme di quelli che riguardano le Amministrazioni decentralizzate: della manovra lorda complessiva circa un terzo ha visto infatti un coinvolgimento diretto o indiretto delle Amministrazioni territoriali. Oltre a tali misure, vanno infatti considerate quelle norme che hanno disposto aumenti di entrate che fanno parte del sistema di finanziamento territoriale. Maggiori entrate che sono state compensate, tuttavia, con riduzioni delle somme attribuite agli enti decentrati (nel caso dei comuni e delle province una riduzione dei trasferimenti, nel caso delle regioni un decremento delle somme riconosciute come gettito IVA compartecipato). Sempre attraverso il "sistema di finanziamento" decentrato sono transitate (compensate) le riduzioni di gettito disposte in attuazione delle misure di riduzione del cuneo a favore delle imprese.

4.4. Nella versione iniziale la Finanziaria per il 2007 ha recepito in larga misura gli orientamenti contenuti nel Dpef in tema di Patto di Stabilità interno.

Nel caso dei Comuni (al di sopra dei 5.000 abitanti) e delle Province, l'obiettivo è stato posto in termini di saldo, prevedendo un miglioramento per ciascun ente calcolato sia in base alla dinamica della spesa corrente, sia come quota del disavanzo complessivo¹⁴. Per il complesso delle Amministrazioni locali (quindi anche per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e le comunità montane) è, inoltre, stato proposto un limite all'accesso a nuovo debito: lo *stock* accumulato al 30 settembre 2006 non poteva crescere nel 2007 di oltre il 2,6 per cento. Era inoltre prevista la possibilità di ricorso al debito in misura eccedente il limite stabilito, a condizione che venisse compensato da un corrispondente minore ricorso da parte degli altri enti del proprio comparto. Per la gestione di tali compensazioni era costituito, presso la Conferenza Stato-Regioni autonome, un apposito organismo.

Per le Regioni il passaggio a vincoli sui saldi era invece preceduto dall'avvio di una fase di sperimentazione. Per queste Amministrazioni, pertanto, l'obiettivo era definito anche per il 2007 in termini di tetti di spesa: per garantire un contributo correttivo alla dinamica tendenziale di 1.850 milioni di euro, veniva disposto che la spesa complessiva, al netto della sola spesa sanitaria, dovesse risultare nell'anno inferiore dell'1,8 per cento rispetto al valore registrato nel 2005. Per contenere il ricorso ad indebitamento, si riduceva dal 25 per cento al 20 per cento delle entrate libere il livello che poteva raggiungere nell'esercizio l'onere per il servizio del debito.

¹⁴ Per il 2007 il miglioramento atteso è pari, nel caso dei Comuni, alla somma (in valore assoluto) del 3,4 per cento della spesa corrente e del 50 per cento dei disavanzi registrati in media nel triennio 2003-2005. Tali quote sono pari, rispettivamente, al 3,8 per cento e al 45,6 per cento nel caso delle Province.

Sia per le Regioni che per gli Enti locali erano, infine, rese più stringenti le misure previste in caso di non rispetto del Patto: la mancata adozione, entro la metà dell'esercizio successivo, di provvedimenti correttivi di eventuali squilibri comportava automatici incrementi dei tributi. Nel caso dei Comuni, si trattava della maggiorazione di 0,3 punti percentuali dell'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF, per le Province di 5 punti dell'imposta di trascrizione e, nel caso delle Regioni, sia di un aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, sia della tassa automobilistica (5 punti percentuali sulle tariffe vigenti)¹⁵.

Nel corso dell'esame parlamentare sono state previste numerose modifiche che hanno allontanato il disegno dal progetto iniziale:

- è stata rivista l'entità del miglioramento dei saldi, sulla base di diverse modalità di calcolo del saldo obiettivo e l'inclusione negli aggregati di voci in precedenza escluse (spese per interventi in conto capitale *ex* legge obiettivo); ma senza una reale modifica nell'entità della manovra prevista a carico delle Amministrazioni comunali¹⁶;
- è stato eliminato il limite alla crescita del debito e il sistema di compensazioni;
- è stata modificata la modalità di calcolo dell'obiettivo in termini di competenza. Ciò ha significato abbandonare la scelta "ibrida" che consisteva nel calcolare il limite previsto in termini di competenza, assumendo per la spesa in conto capitale il dato di cassa. Si trattava di una soluzione che avvicinava il dato obiettivo regionale di competenza a quello valido ai fini della contabilità nazionale.

Il decreto legge 81/07, ha, poi, introdotto nel corso dell'esercizio alcune disposizioni che hanno "alleggerito" per il 2007 l'impatto sulle Amministrazioni del nuovo Patto. Con la norma si è voluto consentire agli Enti locali soggetti al Patto di escludere dal saldo finanziario per

¹⁵ Le conseguenze del mancato rispetto del Patto di Stabilità vengono disciplinate al comma 691 e seguenti della Finanziaria per il 2007. La disciplina applicativa è intervenuta con l'emanazione del DM 5 maggio 2008 pubblicato sulla G.U. n. 113 del 15 maggio 2008. Il sistema prevede che in caso di mancato rispetto del Patto e a seguito della diffida, gli enti locali debbano adottare provvedimenti correttivi entro il 31 luglio dell'anno successivo a quello di riferimento; tali provvedimenti devono essere comunicati alla R.G.S.. Lo scostamento del 2007 deve essere recuperato nel 2008, ma senza gravare direttamente sull'obiettivo del Patto per l'anno in corso. La mancata adozione dei provvedimenti di rientro oltre la data del 30 settembre comporta un aumento automatico dello 0,3 per cento dell'addizionale comunale all'IRPEF. Una maggiorazione del carico fiscale che scatterebbe quindi solo in caso di mancato recupero del differenziale negativo nei termini previsti.

¹⁶ La revisione dei coefficienti della manovra per quanto riguarda il miglioramento atteso in termini di saldo e di spesa corrente per le Province è compensata dall'aggravio dovuto all'inclusione, nel saldo soggetto a vincolo, dei trasferimenti dello Stato e delle spese relative alle opere della legge obiettivo e dei cofinanziamenti UE in precedenza escluse.

Per i comuni alla compensazione contribuiscono, oltre all'inclusione dei trasferimenti e cofinanziamenti in precedenza esclusi, anche i risparmi derivanti da disposizioni già presenti nel testo iniziale della legge finanziaria e del DL n. 262/96, cui inizialmente non erano stati ascritti effetti finanziari. Si tratta in particolar modo di un aumento delle entrate previste per l'addizionale IRPEF e di un incremento del gettito ICI a cui corrisponde una riduzione dei trasferimenti agli enti da parte dello Stato. Ad essi vanno ad aggiungersi le maggiori entrate per il 2007 connesse all'introduzione dell'acconto sull'addizionale comunale all'IRPEF.

l'anno 2007 le spese di investimento finanziate attraverso l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione. Tale intervento è stato limitato agli enti che hanno rispettato il Patto nell'ultimo triennio. Per quelli che hanno presentato nel triennio 2003-2005 saldi finanziari positivi è stata prevista la possibilità di utilizzare una quota maggiore dell'avanzo 2005 (il 7 per cento i Comuni, il 7,6 per cento le Province) per finanziare investimenti in deroga ai limiti posti dal Patto; una quota molto più limitata (rispettivamente l'1,3 e l'1,4 per cento) nel caso di enti in disavanzo.

Con il DL 159/07 sono stati, infine, esclusi dai vincoli del Patto i programmi di grandi opere in corso di realizzazione in tre città metropolitane nonché le operazioni di alienazione che sono risultate destinate all'estinzione di mutui nel triennio 2003-05, per evitare che entrate eccezionali distorcessero il funzionamento del Patto.

4.5. Le misure introdotte in tema di spesa sanitaria sono state conseguenti con l'impostazione prefigurata dal Dpef e con l'analisi delle criticità del settore, oggetto del Nuovo Patto per la salute, sottoscritto tra Stato e Regioni il 22 settembre 2006. Ottenere una stabilizzazione della spesa in rapporto al Pil garantendo la qualità del servizio ed aggredendo le aree di inefficienza e inappropriata delle prestazioni ha rappresentato il filo conduttore degli interventi.

Gli interventi hanno mirato, quindi, ad incidere sul profilo della spesa, prevedendone una riduzione dai 103,7 tendenziali a 101,7 miliardi nel 2007 e puntando a stabilizzarne l'incidenza sul Pil su livelli prossimi al 6,7 per cento nel triennio. Ciò attraverso misure di riduzione della spesa corrente valutate pari a circa 3 miliardi nel 2007, di cui 44 milioni derivanti da misure di contenimento della spesa dirette a ridurre le inefficienze e a razionalizzare le strutture nelle Regioni in disavanzo strutturale; 800 milioni dai provvedimenti assunti dall'Agenzia per il farmaco (AIFA) in tema di prezzi dei farmaci e 280 milioni dall'abbattimento delle tariffe per prestazioni automatizzate¹⁷. Di rilievo (oltre 850 milioni) era il contributo atteso dalle misure di responsabilizzazione individuale (*ticket*)¹⁸.

Si trattava di una quota fissa di 10 euro per ricetta sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esenti, e di un *ticket* sugli accessi al pronto

¹⁷ Viene introdotto un abbattimento del 50 per cento delle tariffe per le prestazioni di diagnostica di laboratorio eseguibile con metodiche automatiche.

¹⁸ Veniva così estesa ed omogeneizzata una disciplina già adottata in alcune Regioni e che mira ad intervenire sui costi associati a un volume di prestazioni particolarmente rilevante (246 milioni le prestazioni specialistiche di cui di esenti 86 milioni; 18,3 milioni gli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero).

soccorso non seguiti da ricovero. La compartecipazione era stabilita in 25 euro per gli interventi di minor urgenza (codici bianchi) prestati a non esenti¹⁹.

Successivamente all'approvazione della Finanziaria, con il DL 300 del 28 dicembre 2006 è stata introdotta la limitazione della vigenza delle norme sui *ticket* al 31 marzo 2007 o in ogni caso all'entrata in vigore di specifiche misure alternative da definirsi a livello locale ma con l'accordo tra Regioni e Ministero della salute e dell'economia. Lo stesso provvedimento ha previsto poi la possibilità per l'assistenza specialistica ambulatoriale di individuare sempre a livello regionale provvedimenti alternativi ma che consentissero di far salvi gli effetti finanziari attesi. Era inoltre previsto il pagamento a carico dei pazienti dei risultati degli esami diagnostici eseguiti, ma non ritirati. Il decreto legge 23/07 ha in seguito sospeso per il 2007 l'applicazione della misura finanziando la copertura dei mancati introiti.

Le misure di contenimento sono state accompagnate da un incremento delle risorse cui contribuisce lo Stato (passate dai 92,7 miliardi a legislazione vigente a 96 miliardi), a cui andava ad aggiungersi un miliardo destinato al sostegno del risanamento delle Regioni in crisi.

L'accesso alle risorse aggiuntive è stato condizionato alla sottoscrizione di un accordo per l'individuazione degli interventi necessari per ottenere un riequilibrio dei conti entro il 2010. Il meccanismo è stato reso più stringente prevedendo, in caso di mancato rispetto degli obiettivi, l'aumento del prelievo fiscale regionale anche oltre i livelli massimi previsti dalla normativa.

In sintesi il contenimento della dinamica della spesa è stato previsto poggiare, da un lato, su un forte incremento della responsabilità regionale e, dall'altro, su misure di contenimento dei costi (anche attraverso meccanismi di *copayment*) definite a livello nazionale.

¹⁹ Nel corso dell'esame parlamentare è stata invece abolita la quota fissa prevista inizialmente per i codici verdi.

I risultati del 2007: il conto economico delle Amministrazioni locali.

4.6. Il conto delle Amministrazioni locali ha presentato nel 2007 una netta decelerazione delle uscite complessive: la variazione rispetto al 2006 è stata del solo 0,5 per cento contro il 4,2 per cento dell'anno precedente. Sono le spese correnti a segnare una sostanziale stasi: nel 2006 erano cresciute del 5,0 per cento (del 4,7 per cento nel 2005). Al netto degli interessi (che risultano in forte crescita, +21,3 per cento) le uscite correnti si sono ridotte di mezzo punto percentuale, interrompendo un sentiero di crescita a tassi superiori a quelli del prodotto che aveva condizionato i risultati degli ultimi anni. Le spese in conto capitale presentano invece un aumento del 3,3 per cento che pur rimanendo al di sotto del tasso di crescita del prodotto, segna una interruzione del profilo riduttivo conosciuto negli ultimi anni (Tavola 1.2).

Tavola 1.2**Il conto economico delle Amministrazioni locali***(in milioni)*

VOCI	2005	2006	2007	Variazioni %	
				06/05	07/06
Spese per consumi finali	163.396	170.642	170.770	4,4	0,1
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	65.386	69.928	67.060	6,9	-4,1
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	39.486	40.519	40.907	2,6	1,0
<i>Consumi intermedi</i>	54.076	54.425	56.555	0,6	3,9
<i>Altre spese per consumi finali</i>	4.448	5.770	6.248	29,7	8,3
Contributi alla produzione	7.818	8.169	7.683	4,5	-5,9
Prestazioni sociali in denaro	2.274	2.449	2.580	7,7	5,3
Trasferimenti ad Enti pubblici	709	1.622	405	128,8	-75,0
Trasferimenti correnti	5.023	4.961	5.522	-1,2	11,3
Altre uscite correnti	1.388	1.347	1.403	-3,0	4,2
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	180.608	189.190	188.363	4,8	-0,4
Interessi passivi	3.184	3.730	4.526	17,1	21,3
TOTALE USCITE CORRENTI	183.792	192.920	192.889	5,0	0,0
Investimenti fissi lordi	27.286	27.892	28.101	2,2	0,7
Altre uscite in conto capitale	10.718	10.197	11.228	-4,9	10,1
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	38.004	38.089	39.329	0,2	3,3
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	221.796	231.009	232.218	4,2	0,5
Imposte indirette	67.184	71.477	74.805	6,4	4,7
Imposte dirette	23.595	24.662	27.899	4,5	13,1
Contributi sociali	1.150	1.183	1.225	2,9	3,6
Trasferimenti da Enti Pubblici	79.279	76.515	79.170	-3,5	3,5
Altre entrate correnti	25.078	26.338	28.962	5,0	10,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	196.286	200.175	212.061	2,0	5,9
Contributi agli investimenti	11.905	13.274	18.294	11,5	37,8
Imposte in conto capitale	493	48	68	-90,3	41,7
Altri trasferimenti in conto capitale	929	807	847	-13,1	5,0
TOTALE ENTRATE IN C/CAPITALE	13.327	14.129	19.209	6,0	36,0
TOTALE ENTRATE	209.613	214.304	231.270	2,2	7,9
Saldo corrente	12.494	7.255	19.172		
Indebitamento netto	-12.183	-16.705	-948		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Nella spesa corrente, i consumi finali hanno segnato una sostanziale stabilità (+0,1 per cento) contro il +4,4 per cento del 2006. Il risultato è connesso alla dinamica dei redditi da lavoro dipendente particolarmente sostenuta nel 2006 (per la tardiva sottoscrizione del biennio economico 2004-2005) ed, invece, in flessione nell'anno per il rinvio della definizione del contratto 2006-2007 (i cui oneri a regime e per arretrati sono destinati quindi ad incidere sul 2008). Va tuttavia sottolineato che anche guardando alla spesa corrente al netto dei redditi da lavoro dipendente il risultato del 2007 segna un miglioramento significativo: la crescita della spesa passa dal 3,5 per cento del 2006 (+5,6 per cento nel 2005) al 1,7 per cento.

L'aumento dei consumi intermedi (+3,9 per cento) trova compensazione nel forte rallentamento nella dinamica della spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (+1,0 per cento rispetto al 2,6 per cento dell'anno precedente e al 6,8 per cento del 2005) in cui sono ricompresi essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci.

Pur registrando una certa ripresa (+3,3 per cento) anche nel 2007, l'andamento delle spese in conto capitale nelle Amministrazioni locali è rimasto al di sotto dei livelli registrati negli anni fino al 2004. Un risultato connesso soprattutto alla crescita dei contributi agli investimenti delle imprese (+10,1 per cento) mentre, anche considerando il diverso rilievo delle dismissioni immobiliari nell'ultimo biennio, l'aumento degli investimenti fissi lordi continua a risultare contenuto (+0,4 per cento nel 2007) e in flessione in termini di prodotto (dall'1,88 all'1.83 per cento).

Dal punto di vista delle entrate muta significativamente il quadro delineato fino al 2005. Se infatti fino a quell'esercizio la crescita delle entrate tributarie delle amministrazioni locali, nonostante il forte aumento registrato a livello complessivo, si era mantenuta su ritmi molto inferiori a quelli del complesso della PA, nell'ultimo biennio l'aumento si è fatto più consistente: +5,9 per cento nel 2006, +6,8 per cento nel 2007. Nell'ultimo esercizio sono soprattutto le imposte dirette a presentare gli aumenti maggiori (+13,1 per cento). Un risultato che dimostra un aumento nel ricorso alla leva fiscale locale ma da ricondurre, anche, sia all'introduzione con la Finanziaria per il 2007 dei versamenti in acconto per l'addizionale comunale all'irpef sia ai significativi incrementi nelle aliquote disposti dalle regioni in disavanzo strutturale in sanità.

Si tratta di un dato in parte inatteso: guardando al quadro di previsione contenuto nella RPP le entrate tributarie delle Amministrazioni locali erano previste in crescita di poco più del 2,2 per cento nel 2007. A consuntivo è risultato un tasso di variazione più che triplicato. Le imposte indirette sono cresciute nell'anno del 4,7 per cento contro l'1,6 per cento registrato a

livello di Amministrazioni centrali, le dirette del 13,1 per cento rispetto all'incremento del 9,1 per cento sempre per le Amministrazioni centrali.

Nel complesso, la dinamica delle spese e delle entrate ha fatto sì che il contributo delle Amministrazioni locali all'indebitamento complessivo si sia ridotto in misura significativa: da circa 17 miliardi nel 2006 a 0,9 nel 2007.

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

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

Pur all'interno di un generale rallentamento della spesa, i risultati dei comparti presentano caratteristiche differenziate.

Nelle Regioni, le spese complessive sono cresciute nell'esercizio del 3,1 per cento (in netto calo rispetto al 2006, +6,6 per cento) (tavola 1.3). Una crescita da ricondurre alle sole spese correnti che sono aumentate nell'anno del 4,2 per cento (l'8 per cento nel 2006), mentre la spesa in conto capitale si è ridotta in misura significativa (-3,3 per cento) accentuando una tendenza riflessiva già evidenziata nel precedente esercizio (-0,5 per cento).

Diversamente dal passato l'aumento della spesa corrente non si accompagna ad un incremento della spesa per consumi finali (ridottasi del 3,2 per cento), ma è sostanzialmente concentrato nei trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (+5,5 per cento rispetto al 2006) e negli oneri per interessi che segnano nell'ultimo esercizio una crescita di quasi il 50 per cento (+38 per cento nel 2006) a ragione fondamentalmente delle operazioni di cartolarizzazione dei debiti finanziari delle aziende sanitarie regionali e delle conseguenti operazioni di gestione delle posizioni debitorie complessive, di particolare rilevanza soprattutto nelle Regioni soggette a piani di rientro dai disavanzi sanitari. La flessione della spesa per consumi finali, oltre che alla flessione degli oneri per redditi da lavoro (dovuta, come si diceva, al rinvio nella sottoscrizione dei contratti del personale degli enti territoriali), è legata ad un significativo calo dei consumi intermedi che interrompe una crescita che nell'ultimo quadriennio era stata in media di quasi il 9 per cento.

La spesa per investimenti fissi lordi presenta nell'anno una forte riduzione (-9,2 per cento). In flessione sono anche i contributi agli investimenti destinati a enti pubblici (-4 per cento) solo in parte compensati da quelli per le imprese.

Tavola 1.3

Il conto economico delle Amministrazioni regionali

VOCI	(in milioni)				
	2005	2006	2007	Variazioni %	
				06/05	07/06
Spese per consumi finali	13.015	13.618	13.188	4,63	-3,16
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	5.403	5.677	5.445	5,07	-4,09
<i>Consumi intermedi e acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	5.026	5.187	4.824	3,20	-7,00
<i>Altri consumi finali</i>	2.586	2.754	2.919	6,50	5,99
Contributi alla produzione	5.818	6.211	5.682	6,75	-8,52
Trasferimenti ad enti pubblici	94.263	102.306	107.905	8,53	5,47
Altre spese correnti	3.176	3.179	3.285	0,09	3,33
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI	116.272	125.314	130.060	7,78	3,79
Interessi passivi	828	1.140	1.708	37,68	49,82
TOTALE USCITE CORRENTI	117.100	126.454	131.768	7,99	4,20
Investimenti fissi lordi	4.793	5.057	4.591	5,51	-9,21
Contributi agli investimenti	16.717	16.583	16.317	-0,80	-1,60
Altri trasferimenti in c/capitale	671	437	439	-34,87	0,46
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	22.181	22.077	21.347	-0,47	-3,31
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	139.281	148.531	153.115	6,64	3,09
Imposte indirette	46.514	49.919	53.088	7,32	6,35
Imposte dirette	20.847	21.976	24.574	5,42	11,82
Trasferimenti da enti pubblici	57.341	53.721	57.673	-6,31	7,36
Altre entrate correnti	5.082	5.166	5.929	1,65	14,77
TOTALE ENTRATE CORRENTI	129.784	130.782	141.264	0,77	8,01
Imposte in conto capitale	103	48	68	-53,40	41,67
Contributi agli investimenti e altri trasferimenti in c/capitale	8.309	9.650	13.374	16,14	38,59
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	8.412	9.698	13.442	15,29	38,61
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	138.196	140.480	154.706	1,65	10,13
Risparmio lordo (+) o disavanzo	12.684	4.328	9.496		
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-1.085	-8.051	1.591		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Dal lato delle entrate, il conto ha presentato una crescita di oltre il 10 per cento delle entrate totali. L'aumento delle entrate tributarie ha riguardato sia le imposte indirette (+6,3 per cento), che le imposte dirette (+11,8 per cento) e si accompagna ad una ripresa dei trasferimenti da enti pubblici (+7,4 per cento) anche connessa al fluire di risorse fino ad ora rimaste bloccate per l'operare di diversi fattori (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 continuati ad aumentare i contributi agli investimenti da Amministrazioni pubbliche (+48 per cento rispetto al 2006) e quelli dal resto del mondo (+12,5 per cento) in relazione alla crescita dei contributi per i progetti cofinanziati con fondi comunitari.

Le Regioni fanno così registrare nell'anno un contributo positivo alla riduzione dell'indebitamento complessivo.

4.8. Ancora più netto è il miglioramento ove si guardi alle Amministrazioni comunali (tavola 1.4). Nel 2007, infatti, la spesa complessiva cresce ad un tasso inferiore al 2 per cento (come nel 2006) ma come risultato di una sostanziale invarianza della spesa corrente (+0,1 per cento) e un aumento di poco meno del 7 per cento della spesa in conto capitale.

Tavola 1.4

Il conto economico delle Amministrazioni comunali

(in milioni)

VOCI	2005	2006	2007	Variazioni %	
				06/05	07/06
Spese per consumi finali	37.028	38.364	38.416	3,61	0,14
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	<i>15.840</i>	<i>16.627</i>	<i>15.615</i>	4,97	-6,09
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	1.666	1.733	1.761	4,02	1,62
<i>Consumi intermedi</i>	<i>20.417</i>	<i>19.575</i>	<i>20.353</i>	<i>-4,12</i>	<i>3,97</i>
<i>Altri consumi finali</i>	<i>-895</i>	<i>429</i>	<i>687</i>	<i>-147,93</i>	<i>60,14</i>
Contributi alla produzione	1.246	1.124	1.163	-9,79	3,47
Prestazioni sociali in denaro	804	871	914	8,33	4,94
Trasferimenti ad enti pubblici	685	983	748	43,50	-23,91
Trasferimenti correnti diversi	1.839	1.748	1.824	-4,95	4,35
Altre uscite correnti	392	364	364	-7,14	0,00
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI	41.994	43.454	43.429	3,48	-0,06
Interessi passivi	1.802	1.884	1.981	4,55	5,15
TOTALE USCITE CORRENTI	43.796	45.338	45.410	3,52	0,16
Investimenti fissi lordi	15.287	15.113	15.589	-1,14	3,15
Contributi agli investimenti	1.430	1.315	1.653	-8,04	25,70
Altri trasferimenti in c/capitale	577	498	841	-13,69	68,88
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	17.294	16.926	18.083	-2,13	6,84
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	61.090	62.264	63.493	1,92	1,97
Imposte indirette	15.370	16.074	16.171	4,58	0,60
Imposte dirette	2.748	2.686	3.325	-2,26	23,79
Contributi sociali	244	252	278	3,28	10,32
Trasferimenti da enti pubblici	17.531	18.433	18.509	5,15	0,41
Trasferimenti correnti diversi	4.147	4.478	5.016	7,98	12,01
Altre uscite correnti	10.171	10.958	11.827	7,74	7,93
TOTALE ENTRATE CORRENTI	50.211	52.883	55.128	5,32	4,25
Imposte in conto capitale	390	0	0		
Contributi agli investimenti	7.297	7.088	8.043	-2,86	13,47
Altri trasferimenti in c/capitale	609	631	647	3,61	2,54
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	8.296	7.719	8.690	-6,96	12,58
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	58.507	60.602	63.818	3,58	5,31
Risparmio lordo (+) o disavanzo	6.415	7.545	9.718		
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-2.583	-1.662	325		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Dal lato della spesa corrente alla riduzione rispetto al 2006 degli oneri per retribuzioni, corrisponde tuttavia una ripresa delle uscite per consumi intermedi (+4 per cento) e una conferma sui livelli di variazione del 2006 degli oneri per interessi (+5,2 per cento).

Nella spesa in conto capitale tornano a crescere dopo la flessione dell'ultimo biennio gli investimenti fissi lordi (+2,5 per cento), ma sono soprattutto gli andamenti riscontrati nei contributi agli investimenti e nei trasferimenti alle imprese (rispettivamente aumentati del 25,7 per cento e del 69 per cento) a incidere sul risultato complessivo.

A fronte di tale andamento della spesa, le entrate complessive aumentano nell'anno del 5,3 per cento. Un risultato trainato, tra le entrate correnti dall'aumento delle imposte dirette cresciute del 23,8 per cento e, dal lato delle entrate in conto capitale, dai contributi agli investimenti (+13,5 per cento). Anche nel caso delle Amministrazioni comunali, il risultato del 2007 contribuisce alla riduzione del disavanzo complessivo delle Amministrazioni pubbliche.

4.9. Per le Province il profilo di variazione della spesa complessiva ha presentato nell'anno una netta riduzione: dal 5,6 per cento registrato nello scorso esercizio, nel 2007 la variazione è stata di poco superiore all'1,5 per cento. Ferme le spese finali (al cui interno trovano compensazione la riduzione dei redditi da lavoro e la crescita sia dei consumi intermedi (+3,7 per cento) che delle altre spese finali) le spese correnti complessive presentano una seppur lieve riduzione (-1,3 per cento) grazie ad una consistente flessione dei trasferimenti a favore di enti pubblici. Anche per le Province, l'aumento delle spese in conto capitale (+9 per cento) è frutto della crescita degli investimenti (+2,8 per cento ma di importo inferiore al 2006 -4,2 per cento) e di una variazione in aumento di oltre il 33 per cento dei contributi agli investimenti.

Se le entrate complessive, come nel caso delle amministrazioni comunali, presentano nell'anno una crescita del 5,0 per cento, diversamente da queste tale variazione è dovuta principalmente alla crescita dei trasferimenti sia correnti (+6,6 per cento) che in conto capitale (+5,4 per cento). Anche nel 2007 il risultato complessivo presenta un disavanzo pur se in riduzione rispetto al precedente esercizio.

Tavola 1.5

Il conto economico delle Amministrazioni provinciali

(in milioni)

VOCI	2005	2006	2007	Variazioni %	
				06/05	07/06
Spese per consumi finali	6.886	7.054	7.059	2,44	0,07
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	2.212	2.354	2.148	6,42	-8,75
<i>Consumi intermedi</i>	3.541	3.498	3.628	-1,21	3,72
<i>Altre spese finali</i>	1.133	1.202	1.283	6,09	6,74
Contributi alla produzione	534	548	564	2,62	2,92
Trasferimenti ad enti pubblici	486	742	562	52,67	-24,26
Prestazioni sociali in denaro	93	108	111	16,13	2,78
Trasferimenti correnti diversi	496	437	448	-11,90	2,52
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI	8.495	8.889	8.744	4,64	-1,63
Interessi passivi	322	303	321	-5,90	5,94
TOTALE USCITE CORRENTI	8.879	9.247	9.124	4,14	-1,33
Investimenti fissi lordi	2.698	2.830	2.908	4,89	2,76
Contributi agli investimenti	548	710	945	29,56	33,10
Altri trasferimenti in c/capitale	0	13	19		
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	3.246	3.553	3.872	9,46	8,98
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	12.125	12.800	12.996	5,57	1,53
Imposte indirette	4.194	4.334	4.396	3,34	1,43
Trasferimenti da enti pubblici	3.376	3.356	3.578	-0,59	6,62
Trasferimenti correnti diversi	160	156	157	-2,50	0,64
Altre entrate correnti	1.380	1.546	1.691	12,03	9,38
TOTALE ENTRATE CORRENTI	9.110	9.392	9.822	3,10	4,58
Contributi agli investimenti	1.425	1.719	1.812	20,63	5,41
Altri trasferimenti in c/capitale	70	58	92	-17,14	58,62
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	1.495	1.777	1.904	18,86	7,15
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	10.605	11.169	11.726	5,32	4,99
Risparmio lordo (+) o disavanzo	231	145	698		
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-1.520	-1.631	-1.270		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Il debito delle Amministrazioni locali

4.10. Nel 2007 la forte crescita del debito delle Amministrazioni locali evidenziata negli ultimi anni si è interrotta: il debito ha raggiunto i 109 miliardi (+3,5 per cento rispetto al 2006) confermandosi pari al 7,1 per cento del Pil. La quota delle Amministrazioni locali sul totale del debito delle Amministrazioni pubbliche è passata dal 6,7 per cento del 2006 al 6,9 per cento nel 2007.

Tavola 1.6**Il debito delle Amministrazioni locali: analisi per comparti e strumenti***(in milioni)*

	Regioni			Province			Comuni			Altri enti	Totale	In % del Pil
	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa			
2003	24.869	9.018	13.314	4.790	1.132	3.578	33.318	3.839	28.864	5.670	68.647	5,1
2004	27.779	10.944	13.878	5.685	2.026	3.582	35.286	5.866	28.857	5.630	74.380	5,3
2005	31.454	11.322	15.278	7.281	3.256	3.954	40.820	10.232	29.954	7.836	87.391	6,1
2006	42.669	16.257	18.956	8.659	3.657	4.944	45.252	11.205	33.516	9.037	105.617	7,1
2007	44.819	15.840	19.618	8.836	3.746	5.041	46.599	11.016	35.263	9.105	109.359	7,1

(composizione percentuale)

	Regioni			Province			Comuni			Altri enti	Totale
	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa		
2003	36,2	36,3	53,5	7,0	23,6	74,7	48,5	11,5	86,6	8,3	100,0
2004	37,3	39,4	50,0	7,6	35,6	63,0	47,4	16,6	81,8	7,6	100,0
2005	36,0	36,0	48,6	8,3	44,7	54,3	46,7	25,1	73,4	9,0	100,0
2006	40,4	38,1	44,4	8,2	42,2	57,1	42,8	24,8	74,1	8,6	100,0
2007	41,0	35,3	43,8	8,1	42,4	57,1	42,6	23,6	75,7	8,3	100,0

(variazioni %)

	Regioni			Province			Comuni			Altri enti	Totale
	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa			di cui prestiti di IFM e Cassa	Totale	di cui titoli	di cui prestiti di IFM e Cassa		
04/03	11,7	21,4	4,2	18,7	79,0	0,1	5,9	52,8	0,0	-0,7	8,4
05/04	13,2	3,5	10,1	28,1	60,7	10,4	15,7	74,4	3,8	39,2	17,5
06/05	35,7	43,6	24,1	18,9	12,3	25,0	10,9	9,5	11,9	15,3	20,9
07/06	5,0	-2,6	3,5	2,0	2,4	2,0	3,0	-1,7	5,2	0,8	3,5

Fonte: Banca Italia - Relazione annuale maggio 2008

Nel 2007 si sono delineati alcuni andamenti specifici:

tra gli enti solo le Regioni vedono aumentare il debito sopra la media (+5,0 per cento) mentre quello di Province e Comuni ha variazioni più contenute (rispettivamente del 2 e 3 per cento);

dall'osservazione della ripartizione del debito tra strumenti finanziari si conferma il calo dei titoli sul debito delle Amministrazioni locali. Anche le Regioni presentano una riduzione della quota riferita a tali strumenti (dal 38,1 al 35,3 per cento). Continua ad aumentare nei

comuni il peso dei prestiti di istituzioni finanziarie e monetarie. Come di recente sottolineato nella Relazione annuale della Banca d'Italia sono aumentati anche gli importi riferibili ad operazioni di cartolarizzazione (nel 2007 esse costituiscono l'8,6 per cento del debito delle amministrazioni locali contro il 7,3 per cento del 2006).

Tavola 1.7**Il debito delle Amministrazioni locali: analisi per aree geografiche**

(in milioni)

Periodo	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole	Debito delle Amministrazioni locali
2003	17.440	11.792	20.568	12.068	6.779	68.647
2004	18.669	12.655	22.396	13.652	7.008	74.380
2005	22.432	14.513	25.396	17.122	7.928	87.391
2006	28.223	16.595	31.107	20.408	9.285	105.618
2007	29.266	16.221	30.873	23.280	9.720	109.360

(composizione)

Periodo	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole	Debito delle Amministrazioni locali
2003	25,4	17,2	30,0	17,6	9,9	100,0
2004	25,1	17,0	30,1	18,4	9,4	100,0
2005	25,7	16,6	29,1	19,6	9,1	100,0
2006	26,7	15,7	29,5	19,3	8,8	100,0
2007	26,8	14,8	28,2	21,3	8,9	100,0

(valori percentuali)

Periodo	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole	Debito delle Amministrazioni locali
Var. 04/03	7,0	7,3	8,9	13,1	3,4	8,4
Var. 05/04	20,2	14,7	13,4	25,4	13,1	17,5
Var. 06/05	25,8	14,3	22,5	19,2	17,1	20,9
Var. 07/06	3,7	-2,3	-0,8	14,1	4,7	3,5

Fonte: Banca Italia - Relazione maggio 2008

Tra le Regioni il debito derivante da tali operazioni è salito da 7,3 a 9,2 miliardi (prevalentemente in connessione con la cessione di crediti di soggetti privati nei confronti di enti del settore sanitario).

Nel 2007, in flessione la dimensione del debito relativo agli enti localizzati nelle Regioni del Nord-Est e del Centro, è cresciuto del 14,1 per cento l'importo riferibile al Sud e del 4,7 quello delle Isole. Oltre il 30 per cento del debito complessivo delle amministrazioni locali è ad oggi attribuibile ad enti localizzati nel Mezzogiorno.

Il Patto di stabilità interno: i risultati delle Regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale

4.11. I dati relativi al monitoraggio del Patto per il 2007²⁰ indicano per le Regioni a statuto ordinario (RSO) una riduzione, rispetto al 2005, dei pagamenti dello 0,1 per cento e degli impegni del 7,6 per cento. La contrazione dei pagamenti inferiore a quanto originariamente previsto (-1,8 per cento) è da ricondurre alle regioni dell'area meridionale, tutte (fatta eccezione per l'Abruzzo) al di sopra del limite indicato.

Le Regioni del Nord riducono i pagamenti complessivi del 5,1 per cento, quelle del Centro del 3,1. In media le Regioni meridionali presentano, invece, pagamenti in crescita dell'8,8 per cento. Per quanto attiene alle somme impegnate è il Centro a far conoscere la riduzione più marcata (-15 per cento) mentre le Regioni del Nord e del Sud registrano una flessione molto più contenuta (rispettivamente del 6,5 e del 3 per cento).

Anche nel caso delle Regioni a statuto speciale (RSS), raggiunto l'obiettivo in termini di impegni, è stato mancato quello di cassa soprattutto per le difficoltà incontrate dalle due Regioni meridionali²¹.

Va tuttavia considerato che con la recente modifica apportata dalla legge 222/07 si è previsto che, nei casi in cui una regione non rispetti per l'anno 2007 il Patto di stabilità interno e lo scostamento registrato non sia superiore alle spese in conto capitale per interventi cofinanziati dalla UE, non si applichino le sanzioni previste, purché lo scostamento sia recuperato nel 2008. Al momento la verifica è ancora in corso; non è possibile, quindi, valutare se tali difficoltà si tradurranno in un aumento del prelievo fiscale regionale, previsto quale penalizzazione per il mancato rispetto degli obiettivi.

²⁰ Si tratta dei dati del MEF aggiornati al 4 giugno.

²¹ La Sicilia e la Sardegna presentano un superamento dell'obiettivo, rispettivamente per 88,3 e 108,4 milioni.

Tavola 1.8

Il Patto di stabilità interno: le Regioni a statuto ordinario

	(in milioni)			
	Pagamenti		Impegni	
	2005	2007	2005	2007
Spese correnti	88.785	105.820	91.532	110.455
di cui spese per la sanità (corrente)	72.235	88.825	73.241	92.287
di cui spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale	18	203	28	211
spese correnti nette (soggette al Patto)	16.532	16.792	18.262	17.957
Spesa in conto capitale	13.002	12.928	18.873	16.309
di cui spese per la sanità	614	739	1.086	881
di cui spese per la concessione dei crediti	90	177	91	173
spese in conto capitale nette (soggette a Patto)	12.298	12.012	17.695	15.256
risultato spese finali	28.830	28.804	35.957	33.213
obiettivo spese finali (importo 2005 - 1,8%)		28.311		35.310
differenza tra obiettivo e risultato		-493		2.098
Totale delle spese				
Spesa corrente	88.785	105.820	91.532	110.455
Spesa in conto capitale	13.002	12.928	18.873	16.309
Spesa complessiva	101.787	118.748	110.404	126.764
Quota % delle spese soggette al Patto sul totale				
Peso spese correnti nette	18,6	15,9	20,0	16,3
Peso spese in c/capitale nette	94,6	92,9	93,8	93,5
Peso spese complessive nette	28,3	24,3	32,6	26,2
Variazione % rispetto al 2005				
Spesa corrente		19,2		20,7
Spesa in conto capitale		-0,6		-13,6
Spesa complessiva		16,7		14,8
Variazione % rispetto al 2005				
Spesa corrente netta		1,6		-1,7
Spesa in c/capitale netto		-2,3		-13,8
Spesa complessiva netta		-0,1		-7,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Le difficoltà crescenti sul fronte dei pagamenti sono da ricondurre innanzitutto all'estensione della spesa soggetta al controllo e al sostanziale annullamento di margini di "gestione" del Patto.

Le modifiche introdotte al funzionamento hanno ampliato la dimensione della spesa ad esso soggetta sia nelle Regioni a statuto ordinario sia in quelle a ordinamento speciale: nel caso delle RSO si tratta in termini di pagamenti e di impegni rispettivamente del 24,3 e del 26,2 per cento (nel 2006 si trattava dell'10,3 e il 11 per cento). Il 16 per cento della spesa corrente e il 93 per cento di quella in conto capitale in termini di pagamenti (erano il 7,5 e il 29,7 per cento nel 2006). Per le RSS si tratta in termini di pagamenti e impegni rispettivamente del 46 e del 47 per cento (nel 2006 erano il 28 e il 29,3 per cento). Il 35,1 per cento della spesa corrente e il 85 per

cento di quella in conto capitale in termini di pagamenti (erano il 18,4 e il 56,4 per cento nel 2006).

In entrambe le realtà regionali, poi, il risultato è frutto di andamenti diversi in termini di spesa corrente e in conto capitale.

Nelle RSO la contrazione dei pagamenti è concentrata nella sola spesa in conto capitale (-2,3 per cento) mentre la spesa corrente netta cresce dell'1,6 per cento rispetto al 2005. In termini di impegni invece ad una forte flessione della spesa in conto capitale (-13,8 per cento), si accompagna un calo di quella corrente del 1,7 per cento.

Limitata e non determinante per il conseguimento degli obiettivi è la facoltà prevista di dedurre sia dalla base di calcolo che dal risultato atteso l'importo relativo alle spese per il rinnovo dei contratti per il trasporto pubblico locale.

Anche per le RSS gli andamenti complessivi riscontrati sono frutto di una forte flessione della spesa in conto capitale sia in termini di pagamenti ma, soprattutto, in termini di impegni. La spesa corrente netta presenta variazioni di rilievo (+11,9 per cento rispetto al 2005 i pagamenti, +13,8 per cento gli impegni), un aumento contrastato da una riduzione dei pagamenti in conto capitale dell'8 per cento (-24,4 per cento gli impegni).

In sintesi dall'esame dei risultati dell'anno si possono trarre alcune prime valutazioni:

- nel nuovo assetto l'area di applicazione del Patto è stata estesa a tutta la spesa non sanitaria. Di limitato rilievo sono infatti le altre voci escluse dal controllo. Tale scelta ha permesso di rendere più stringente il vincolo riducendo gli spazi per comportamenti elusivi;
- pur mantenendo come riferimento i tetti di spesa, i risultati ottenuti sembrano quindi corrispondere a quelli che erano gli obiettivi programmatici almeno per quanto riguarda le Regioni del Nord e del Centro. Per il Sud solo quando sarà concluso l'esame delle somme pagate per programmi cofinanziati si potrà valutare la natura degli sfondamenti realizzati in termini di pagamenti;
- si confermano tuttavia le difficoltà già rilevate nel passato di ottenere un effettivo contenimento della spesa corrente;
- forte resta il rischio che, come avvenuto negli ultimi anni, in presenza di dinamiche della spesa corrente sempre sostenute, si verifichino ulteriori compressioni nella spesa in conto capitale ed in particolare di quella di investimento.

Tavola 1.9

Il Patto di stabilità interno: le Regioni a statuto speciale

(in milioni)

	Pagamenti		Impegni	
	2005	2007	2005	2007
Spese correnti	26.736	29.696	27.754	30.653
di cui spese per la sanità (corrente)	13.572	15.223	14.507	15.610
di cui spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale	7	8	7	8
di cui spese non considerate in sede di accordo	3.841	4.042	3.604	4.066
spese correnti nette (soggette al Patto)	9.317	10.424	9.637	10.969
Spesa in conto capitale	8.592	8.150	11.387	8.949
di cui spese per la sanità	313	389	477	338
di cui spese per la concessione dei crediti	68	21	77	23
di cui spese non considerate in sede di accordo	720	843	714	938
spese in conto capitale nette (soggette a Patto)	7.491	6.897	10.119	7.650
risultato spese finali	16.883	17.321	19.756	18.619
obiettivo spese finali	0	17.251	0	19.169
differenza tra obiettivo e risultato	0	-70	0	550
Totale delle spese				
Spesa corrente	26.736	29.696	27.754	30.653
Spesa in conto capitale	8.592	8.150	11.387	8.949
Spesa complessiva	35.329	37.846	39.141	39.602
Quota % delle spese soggette al Patto sul totale				
Peso spese correnti nette	34,8	35,1	34,7	35,8
Peso spese in c/capitale nette	87,2	84,6	88,9	85,5
Peso spese complessive nette	47,8	45,8	50,5	47,0
Variazione % rispetto al 2005				
Spesa corrente		11,1		10,4
Spesa in conto capitale		-5,1		-21,4
Spesa complessiva		7,1		1,2
Variazione % rispetto al 2005				
Spesa corrente netta		11,9		13,8
Spesa in c/capitale netto		-7,9		-24,4
Spesa complessiva netta		2,6		-5,8

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati MEF

Il Patto di stabilità interno: i risultati degli Enti locali

4.12. Con riguardo all'attuazione del Patto di Stabilità degli Enti locali, l'esame della Corte si basa sui dati di Province e Comuni raccolti attraverso un'apposita istruttoria avviata nei primi mesi del 2008. Si tratta, nel complesso, dei risultati di 1.773 Comuni e di 92 Province (sono esclusi Comuni e Province delle Regioni a statuto speciale con propria disciplina specifica) e si riferiscono ai dati del monitoraggio al 31.12.2007 rilevati prima dell'approvazione del rendiconto.

Tavola 1.10

Il Patto di stabilità interno: le Province

(in milioni)

SALDO FINANZIARIO	CASSA	COMPETENZA
ENTRATE FINALI		
TOTALE TITOLO 1°	4.698,0	4.644,4
TOTALE TITOLO 2°	4.498,0	3.861,2
TOTALE TITOLO 3°	595,8	624,5
TOTALE TITOLO 4°	2.745,0	2.989,9
Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (comma 683 legge n. 296/2006)	820,1	803,5
ENTRATE FINALI NETTE	11.716,6	11.316,5
SPESE FINALI		
TOTALE TITOLO 1°	7.822,3	8.092,9
TOTALE TITOLO 2°	3.905,9	4.155,8
Spese derivanti dalla concessione di crediti (comma 683 legge n. 296/2006)	664,9	791,3
Spese in conto capitale di cui all'art. 2 decreto-legge n.81/2007 convertito con modificazioni in legge n. 127/2007	13,7	34,4
SPESE FINALI NETTE	11.049,5	11.423,0
RISULTATO SALDO FINANZIARIO	667,1	-106,5
OBIETTIVO SALDO FINANZIARIO	59,1	-954,0
DIFFERENZA	-608,0	-847,4

Fonte: Banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

Nel caso delle Province²² il confronto tra i dati al 31.12.2007 e gli obiettivi programmatici evidenzia un miglioramento dei saldi sia di competenza che di cassa superiori alle attese. L'esercizio in termini di cassa si chiude con un avanzo di 667 milioni a fronte di un obiettivo di avanzo di poco più di 59 milioni. Lo stesso si può dire per il saldo di competenza: la gestione doveva consentire una riduzione del disavanzo a 954 milioni. L'esercizio si chiude con un disavanzo di competenza di poco più di 106 milioni.

Si tratta di risultati che annullano l'impatto negativo sul dato complessivo anche dei limitati casi di inadempienza. Nove Province, per le quali il mancato conseguimento degli obiettivi è dovuto esclusivamente al saldo di cassa (l'effetto negativo per circa 121 milioni è compensato dal miglior risultato ottenuto dagli altri enti). Sei enti sui 9 inadempienti sono localizzati nel Nord Est, due erano risultati inadempienti anche nel 2006. Tre Province erano tra quelle virtuose, vale a dire con saldo medio di cassa riferito al triennio 2003-2005 positivo. Il superamento dell'obiettivo è da ricondurre principalmente alla necessità per gli enti di sostenere elevati livelli di pagamenti in conto capitale a seguito della conclusione nell'anno di investimenti di importo rilevante. Per alcune delle Province inadempienti lo scarto rispetto al

²²L'esame ha riguardato 92 enti dei 96 soggetti alla normativa del Patto 2007. Due Province sono escluse dal Patto perché commissariate nel 2004 ed altre due non hanno inviato dati per la rilevazione in oggetto.

saldo programmatico è di entità consistente, tale da rendere difficile un suo riassorbimento nell'esercizio in corso (il successivo come previsto dalla normativa)²³.

Per una effettiva valutazione dei risultati conseguiti con il Patto 2007 vanno tuttavia considerati ulteriori elementi. Nell'anno solo 12 province presentano un livello di pagamenti correnti inferiore alla media del triennio 2003-2005; nella maggioranza dei casi si rileva piuttosto un aumento della spesa corrente. Il miglioramento del saldo richiesto con la manovra è stato pertanto ottenuto o mediante un rinvio di spese per investimenti, o, più frequentemente, contando su un andamento delle entrate correnti particolarmente favorevole. Va considerato al riguardo che se è vero che nell'anno gli enti hanno potuto contare su un miglioramento degli incassi, parte dell'incremento può essere da ricondurre anche alle diverse modalità di contabilizzazione ai fini del Patto degli incassi per i trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, in base a quanto disposto con il comma 682 della legge 296/2006²⁴.

La contabilizzazione al valore teoricamente dovuto dei trasferimenti sia per competenza che per cassa (piuttosto che ciò che effettivamente incassato) ha in parte falsato il risultato conseguito con il Patto, agevolando il raggiungimento degli obiettivi. Anche in assenza di interventi di tipo gestionale il saldo programmatico è stato quindi rispettato. Il fenomeno è di rilievo: le entrate per trasferimenti correnti mostrano, sulla base dei dati comunicati ai fini del monitoraggio del Patto, un incremento tra il 2006 ed il 2007 pari al 36,8 per cento non riconducibile a fenomeni particolari (la percentuale si riduce al 26 per cento ove si tenga conto dei trasferimenti effettivamente incassati).

²³ Una sola di queste Province ha condotto la manovra operando una forte contrazione di spesa corrente (-24 per cento) rispetto alla spesa media del triennio base, ciononostante il livello dei pagamenti per la spesa in conto capitale è stato tale da non consentire il rispetto del saldo.

²⁴ Il comma 682 prevede che, ai soli fini del rispetto del Patto, i trasferimenti statali siano conteggiati, in termini di cassa e di competenza, nella misura a tale titolo comunicata dall'Amministrazione statale interessata. La circolare del MEF n. 12 del 22 febbraio 2007 ha chiarito in proposito che il criterio può estendersi anche ai trasferimenti regionali qualora ciò venga espressamente previsto dalle Regioni con proprio atto formale. La successiva nota di chiarimento della Ragioneria Generale dello Stato ha esemplificato le modalità di computo di detti trasferimenti ed ha ulteriormente sottolineato che lo scopo della norma era di non penalizzare ai fini del Patto gli enti che subissero in corso d'anno una riduzione delle spettanze e soprattutto le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti per i quali i trasferimenti erariali non sono soggetti a determinate scadenze ma vengono erogati quando le disponibilità di cassa risultano inferiori a determinati limiti prefissati.

Tavola 1.11
Il Patto di stabilità interno: le Province - l'andamento delle spese nell'ultimo quinquennio

(in milioni)

	2003	2004	2005	2006	2007	Variazioni %			
						04/03	05/04	06/05	07/06
Competenza									
spesa corrente	7.302,6	7.385,5	7.905,3	7.617,6	8.014,4	1,1	7,0	-3,6	5,2
spesa capitale al netto concessione crediti	6.068,9	5.592,9	4.465,7	4.195,5	3.330,1	-7,8	-20,2	-6,1	-20,6
Cassa									
spesa corrente	6.401,8	7.085,2	7.153,5	7.540,8	7.742,0	10,7	1,0	5,4	2,7
spesa c/capitale al netto delle concessioni	3.500,1	3.686,4	3.291,5	3.365,4	3.213,9	5,3	-10,7	2,2	-4,5

Fonte: banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

Nonostante l'operare in parte virtuale del vincolo sul saldo, il limite posto alle disponibilità effettive si è tradotto in un andamento della spesa coerente con gli obiettivi programmatici: la spesa corrente presenta un tasso di crescita moderato (2,7 per cento) rispetto a quello registrato tra 2006 e 2005 (5,4 per cento). Per quanto riguarda gli investimenti la spesa in conto capitale dopo il recupero dei pagamenti nel 2006 torna a flettere nuovamente nel 2007. Al riguardo limitato si è rivelato il contributo che è venuto dallo sblocco di una quota dell'avanzo di amministrazione disposto con il DL 81/2007. L'utilizzo dell'avanzo per finanziare spesa per investimenti da non considerare ai fini del patto è stato del tutto marginale. In termini di cassa sono stati pagati 13,7 milioni di euro di spesa in conto capitale, mentre in termini di impegni l'ammontare supera i 34 milioni. Per 5 delle Province inadempienti anche l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non è bastato a rientrare nei parametri: infatti esso ha rappresentato nella maggior parte dei casi una quota inferiore all'1 per cento delle spese in conto capitale.

4.13. Nel caso dei Comuni l'analisi condotta dalla Corte ha riguardato quest'anno 1773 enti con popolazione superiore ai 5000 abitanti²⁵. Si tratta di enti la cui popolazione residente rappresenta circa l'80 per cento della popolazione dell'universo dei comuni soggetti al Patto di Stabilità interno nell'esercizio 2007.

²⁵ I dati riportati in questa sede si riferiscono all'insieme di Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che hanno inviato i modelli del Patto di Stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi per un totale di 1.773 Enti esclusi 83 Comuni risultati commissariati in un periodo compreso fra il 2004 ed il 2005.

Tavola 1.12

Il Patto di stabilità interno: i Comuni

(in milioni)

Risultati aggregati per fascia dimensionale			saldi di competenza			saldi di cassa		
	fascia dimensionale	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
tutti	fino a 20.000	1.424	268,7	-464,9	-733,6	693,1057	-30,2195	-723,2523
	tra 20.000 e 50.000	243	96,0	-251,3	-347,3	406,345	9,815	-396,530
	>50.000	106	-594,3	-1.612,8	-1.018,549	701,343	-385,140	-1.086,5483
	Totale complessivo	1.773	-229,5	-2.329,0	-2.099,434	1.800,745	-405,520	-2.206,3265
comuni che hanno rispettato	fino a 20.000	1.243	305,7691	-473,615	-779,306	880,6591	-698,9098	-949,5896
	tra 20.000 e 50.000	226	118,530	-258,329	-376,9859	454,7680	-1,515	-456,2195
	>50.000	101	-578,1077	-1.608,5946	-1.030,517	710,923	-392,416	-1.103,339
	Totale complessivo	1.570	-153,9856	-2.340,538	-2.186,7682	2.046,2194	-4632,0929	-2.509,123
comuni che non hanno rispettato	fino a 20.000	181	-376,0983	8,742	45,725	-187,534	38,803	226,337
	tra 20.000 e 50.000	17	-22,5489	7,1066	29,6555	-48,335	11,330	59,7665
	>50.000	5	-16,211	-4,243	121,0968	-9,6580	7,3276	16,9856
	Totale complessivo	203	-75,7683	11,6565	87,248	-245,449	57,409	302,9858

Risultati aggregati per area			saldi di competenza			saldi di cassa		
	Area_Geografica	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
tutti	Area_Geografica	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
	Centro	304	15,500	-377,7678	-393,2178	354,137	-554,0955	-409,1092
	Isole	171	66,1075	-247,133	-313,208	224,223	13,2177	-211,046
	Nord Est	401	45,3293	-347,045	-392,338	579,2156	-105,034	-684,1902
	Nord Ovest	522	-350,412	-964,238	-613,826	468,521	-119,6573	-588,1094
	Sud	375	-65,0995	-392,9879	-386,9884	174,708	-139,135	-313,843
	Totale complessivo	1.773	-229,539	-2.3298,0973	-2.099,434	1.800,745	-405,520	-2.206,3265
comuni che hanno rispettato	Area_Geografica	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
	Centro	281	25,233	-379,6573	-404,806	398,834	-59,1074	-457,908
	Isole	139	99,616	-2443,0909	-343,525	252,001	2,6570	-249,431
	Nord Est	367	52,812	-349,530	-402,342	618,116	-120,4354	-738,5470
	Nord Ovest	471	-337,5493	-966,118	-628,625	534,2171	-142,520	-676,7691
	Sud	312	65,0976	-401,408	-407,4384	243,1072	-143,5516	-386,623
	Totale complessivo	1.570	-153,8569	-2.340,538	-2.186,7682	2.046,2194	-462,929	-2.509,123
comuni che non hanno rispettato	Area_Geografica	n. comuni	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato	saldo finanziario 2007	somma saldi obiettivo	differenza tra obiettivo e risultato
	Centro	23	-9,733	1,9895	11,628	-44,7697	4,119	48,816
	Isole	32	-33,541	-3,224	30,317	-27,8778	10,607	38,4385
	Nord Est	34	-7,519	2,5485	10,004	-398,0960	15,320	54,3280
	Nord Ovest	51	-12,919	1,9880	14,8799	-65,7650	22,947	88,6597
	Sud	63	-1112,0971	8,529	20,500	-68,4364	4,416	72,8780
	Totale complessivo	203	-75,7683	11,6565	87,248	-245,449	57,409	302,9858

Fonte: Banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

Più ancora che nel caso delle Province, per le Amministrazioni comunali due elementi caratterizzano i risultati dell'anno: un miglioramento dei saldi ben superiore a quelle che erano le attese; un numero di enti inadempienti molto inferiore a quello degli ultimi esercizi nonostante che, almeno nelle premesse iniziali, l'obiettivo di riduzione richiesto risultasse particolarmente stringente.

Nel complesso, il saldo di cassa degli enti esaminati è positivo per 1.800 milioni contro un valore obiettivo di disavanzo per 405 milioni. Anche in termini di competenza il risultato è al di sopra delle attese: a fine anno si registra un saldo negativo per 229 milioni a fronte di un disavanzo atteso per 2.328 milioni. Stando ai risultati finanziari il miglioramento ottenuto, rispetto al triennio di riferimento, è superiore a quello obiettivo di 2.206 milioni in termini di cassa e di 2.099 milioni in termini di competenza.

Forte è il calo nel numero degli enti inadempienti rispetto al 2006: non hanno rispettato gli obiettivi l'11,2 per cento dei Comuni esaminati (l'11,4 per cento in termini di cassa ed il 3,1 per cento in termini di competenza) contro il 26 per cento rilevato nel 2006.

Si tratta in ogni caso di enti di ridotte dimensioni (risulta inadempiente il 13 per cento degli enti esaminati con popolazione inferiore a 10.000, circa il 10 per cento di quelli tra gli 10.000 e i 60.000 abitanti) mentre degli enti maggiori, solo uno non ha colto l'obiettivo. Più netta la caratterizzazione territoriale: nel Sud e nelle Isole il numero degli enti inadempienti cresce rispettivamente al 18 e al 17 per cento; tra i Comuni inferiori agli 10.000 abitanti di queste due ripartizioni geografiche la quota raggiunge il 25 e il 20,1 per cento.

Per quanto riguarda gli enti superiori ai 50.000 abitanti, guardando agli obiettivi posti in termini di saldi di cassa, i due fenomeni (sovradimensionamento dei risultati ed elevato rispetto degli obiettivi) sembrano da ricondurre a diverse ma convergenti caratteristiche operative del Patto. Tali enti, infatti:

- hanno potuto, come le Province, contare nel conseguimento degli obiettivi su una piena imputazione delle somme dovute per trasferimento (sia dallo Stato che dagli altri livelli di governo), indipendentemente dalla effettiva disponibilità delle risorse;
- hanno ottenuto una crescita delle entrate fiscali (ICI e IRPEF) oltre che un consolidamento di quelle da tariffe e tasse locali;
- si sono giovate di saldi medi di cassa del triennio base più vantaggiosi (negativi o comunque meno positivi) in considerazione di piani di investimento che non presentano soluzioni di continuità;

- hanno potuto far valere nel recente passato una maggiore capacità di indebitamento²⁶.

Più complessa è la valutazione dei risultati dei Comuni di più limitate dimensioni; per essi il sovradimensionamento dei risultati e il limitato numero degli inadempienti sembrano più legati ad un andamento delle entrate fiscali non atteso, registrato a consuntivo, e alla crescita degli importi riferibili a trasferimenti da regioni e province (nel caso di tali enti il fenomeno degli importi iscritti in base alle spettanze e non sulla base dell'importo incassato è circoscritto a quelli attesi dalle Amministrazioni territoriali, essendo quelli statali regolati dal decreto del Ministro dell'interno del 21 febbraio 2002).

Per quanto riguarda la competenza è poi il profilo decrescente degli impegni per investimenti degli ultimi anni che rende il riferimento al triennio 2003-2005 particolarmente ampio; ad esso deve aggiungersi che il miglioramento calcolato in termini di cassa ed applicato ad un saldo di competenza per definizione più negativo ha reso di fatto il miglioramento richiesto di minore rilievo.

L'insieme di tali elementi ha reso l'obiettivo posto dal Patto in parte virtuale. Seppur per ragioni diverse, per entrambe le tipologie di enti (inferiori e superiori ai 50.000 abitanti) è stato il vincolo all'effettiva disponibilità delle risorse a condizionare la spesa piuttosto che la stringenza degli obiettivi. Per i grandi Enti, i limiti posti alle disponibilità di tesoreria hanno rappresentato, ancora per quest'esercizio, il freno più significativo.

4.14. Un esame più approfondito delle modalità con cui gli enti hanno gestito i vincoli posti con il Patto di stabilità per il 2007 e della dinamica della spesa nell'ultimo quinquennio, possibile su un campione più ristretto di Comuni²⁷, consente di acquisire ulteriori elementi di valutazione.

Il diverso rilievo della correzione richiesta porta a guardare distinguendo gli Enti "virtuosi" (quelli che avevano un saldo di cassa positivo nel triennio di base) e "non virtuosi" (quelli con saldo negativo) e a distinguerli per dimensione e per scelte gestionali.

Tra gli Enti "virtuosi" (che dovevano migliorare il saldo di cassa di un importo pari al 2,9 per cento della spesa corrente), circa il 50 per cento ha utilizzato la crescita delle entrate correnti per aumentare i pagamenti in conto capitale mantenendo un profilo della spesa corrente

²⁶ Si pensi ad esempio al comune di Torino che nel triennio di base ha affrontato gli investimenti necessari ai Giochi Olimpici invernali del 2006 e che, quindi, ha fruito di un obiettivo decisamente agevole anche nel 2007.

²⁷ 997 Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti dei quali si è in possesso di tutti i dati finanziari rilevanti ai fini del Patto e dei dati tratti dai rendiconti riferiti al triennio 2003-2005 e necessari per la quantificazione degli obiettivi di saldo 2007.

in riduzione (-1,1 per cento rispetto alla media del triennio preso a riferimento). Un ulteriore 30 per cento ha contato sulle maggiori entrate per migliorare il saldo sia in termini di spesa corrente che in conto capitale. Solo il 20 per cento ha effettivamente aumentato in misura significativa la spesa corrente (+ 4,3 per cento) riducendo tuttavia comunque quella in conto capitale (-10,4 per cento). Per questi enti, tuttavia, le entrate correnti si sono mantenute sui livelli del triennio di base. Si tratta di enti a minor capacità fiscale meno interessati dalla variazione del gettito registrato nell'esercizio.

Nel caso degli enti "non virtuosi" (667), poco meno del 55 per cento ha conseguito i risultati in termini di saldo (tutti gli enti tranne uno hanno rispettato il Patto) accompagnando la crescita delle entrate correnti con una forte flessione della spesa in conto capitale (sempre rispetto al triennio base); il 20 per cento grazie a una crescita delle entrate correnti molto sostenuta ha accresciuto la dimensione dei pagamenti in conto capitale mantenendo un profilo immutato della spesa corrente. E' di poco meno del 25 per cento la quota degli enti che pur in presenza di entrate correnti sostanzialmente stabili sui livelli medi di riferimento, ha ridotto la spesa in conto capitale a fronte di una crescita in media del 6,7 per cento di quella corrente.

L'esame dei risultati in termini di competenza offre alcuni elementi ulteriori. Tra gli enti "virtuosi" oltre il 60 per cento non ha avuto variazioni significative delle entrate e ha conseguito l'obiettivo del Patto (di riduzione del saldo di una quota della spesa corrente) attraverso un consistente taglio dei progetti di investimento (-33,7 per cento) non rinunciando ad un incremento della spesa corrente del 6,1 per cento. Solo di poco inferiore (-20,4 per cento) il taglio della spesa in conto capitale operato dagli enti (il 27 per cento dei virtuosi) che hanno invece ottenuto una variazione positiva delle entrate correnti. Anche per questi enti le spese correnti crescono di oltre il 6 per cento.

Gli enti non virtuosi presentano un andamento non dissimile. Poco meno del 60 per cento degli enti pur registrando tassi di crescita delle entrate correnti molto contenuti (+2,2 per cento) ha mantenuto una crescita della spesa corrente rispetto al dato base del 7,6 per cento conseguendo gli obiettivi con una flessione della spesa in conto capitale di oltre il 26 per cento. Un ulteriore 36 per cento dei casi, pur in presenza di entrate correnti in crescita, ha contenuto la flessione su livelli di poco inferiori (-21,2 per cento) con una crescita della spesa corrente del 4,4 per cento.

Tavola 1.13

Il Patto di stabilità interno per i Comuni: i pagamenti nel periodo 2003 - 2007**I Comuni "virtuosi"**

	(in milioni)					Variazioni %			
Spesa corrente	2003	2004	2005	2006	2007	04/03	05/04	06/05	07/06
fino a 20.000	1.684,73	1.737,876	1.733,40	1.773,30	1.717,93	3,1	-0,3	2,3	-3,1
tra 20.000 e 50.000	1.556,215	1.620,14	1.593,172	1.658,765	1.579,769	4,1	-1,7	4,1	-4,8
>50.000	6.923,51	7.070,439	6.860,545	6.980,658	7.300,74	2,1	-3,0	1,8	4,6
Totale complessivo	10.164,439	10.428,329	10.187,01	10.412,53	10.598,436	2,6	-2,3	2,2	1,8
Spesa in c/capitale	2003	2004	2005	2006	2007	04/03	05/04	06/05	07/06
fino a 20.000	576,63	632,53	588,766	683,767	657,74	9,7	-6,9	16,1	-3,8
tra 20.000 e 50.000	494,657	583,875	549,989	637,105	550,44	18,0	-5,8	15,8	-13,6
>50.000	1.671,10	2.030,29,097	1.714,44	1.929,50	2.734,24	21,5	-15,5	12,5	41,7
Totale complessivo	2.742,31	3.246,325	2.853,099	3.250,23	3.942,42	18,4	-12,1	13,9	21,3

I Comuni "non virtuosi"

	(in milioni)					Variazioni %			
Spesa corrente	2003	2004	2005	2006	2007	04/03	05/04	06/05	07/06
fino a 20.000	3.511,72	3.649,108	3.657,40	3.686,659	3.684,219	3,9	0,2	0,8	-0,1
tra 20.000 e 50.000	2.744,985	2.873,50	2.895,42	2.888,81	2.936,61	4,7	0,8	-0,2	1,7
>50.000	8.958,328	9.225,74	9.350,545	9.254,92	9.313,93	3,0	1,4	-1,0	0,6
Totale complessivo	15.214,84	15.748,32	15.903,327	15.830,32	15.934,74	3,5	1,0	-0,5	0,7
Spesa in c/capitale	2003	2004	2005	2006	2007	04/03	05/04	06/05	07/06
fino a 20.000	1.598,44	1.764,326	1.536,31	1.480,109	1.419,31	10,4	-12,9	-3,7	-4,1
tra 20.000 e 50.000	1.053,105	1.206,01	1.005,03	1.020,74	1.017,92	14,5	-16,7	1,6	-0,3
>50.000	3.298,658	3.2921,097	3.323,02	3.007,658	3.219,84	-0,2	0,9	-9,5	7,1
Totale complessivo	5.950,108	6.262,23	5.864,436	5.508,41	5.657,061	5,2	-6,4	-6,1	2,7

Fonte: banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

Tavola 1.14

Il Patto di stabilità interno per i Comuni: gli impegni nel periodo 2003 - 2007

I Comuni "virtuosi"

(in milioni)						Variazioni %			
Spesa corrente	2003	2004	2005	2006	2007	04/03	05/04	06/05	07/06
fino a 20.000	1.7410,096	1.766,10	1.833,879	1.769,329	1.857,20	1,4	3,8	-3,5	5,0
tra 20.000 e 50.000	1.598,989	1.638,875	1.708,80	1.658,767	1.732,327	2,5	4,3	-2,9	4,4
>50.000	7.191,545	7.314,218	7.415,33	7.192,82	7.760,12	1,7	1,4	-3,0	7,9
Totale complessivo	10.531,30	10.719,03	10.957,92	10.620,877	11.349,60	1,8	2,2	-3,1	6,9
Spesa in c/capitale	2003	2004	2005	2006	2007	04/03	05/04	06/05	07/06
fino a 20.000	801,80	1.009,53	788,988	777,20	640,107	25,9	-21,9	-1,5	-17,6
tra 20.000 e 50.000	781,13	871,658	720,03	682,876	516,94	11,6	-17,4	-5,2	-24,3
>50.000	3.528,90	4.122,82	2.345,74	2.283,12	2.734,11	16,8	-43,1	-2,7	19,8
Totale complessivo	5.111,84	6.003,93	3.854,765	3.743,107	3.891,12	17,5	-35,8	-2,9	4,0

I Comuni non virtuosi

(in milioni)						Variazioni %			
Spesa corrente	2003	2004	2005	2006	2007	04/03	05/04	06/05	07/06
fino a 20.000	3.619,32	3.688,878	3.834,21	3.725,768	3.950,655	1,9	3,9	-2,8	6,0
tra 20.000 e 50.000	2.868,53	2.931,556	3.057,12	2.959,659	3.146,565	2,2	4,3	-3,2	6,3
>50.000	9.418,765	9.518,659	9.786,41	9.493,30	10.137,72	1,1	2,8	-3,0	6,8
Totale complessivo	15.906,50	16.138,92	16.677,73	16.178,657	17.234,81	1,5	3,3	-3,0	6,5
Spesa in c/capitale	2003	2004	2005	2006	2007	04/03	05/04	06/05	07/06
fino a 20.000	2.075,11	2.077,328	1.741,21	1.683,217	1.575,656	0,1	-16,2	-3,3	-6,4
tra 20.000 e 50.000	1.343,435	1.501,71	1.250,986	1.183,03	957,325	11,8	-16,7	-5,4	-19,1
>50.000	4.393,985	4.536,876	4.600,61	3.024,437	3.438,326	3,3	1,4	-34,3	13,7
Totale complessivo	7.812,30	8.115,74	7.592,768	5.890,657	5.971,107	3,9	-6,4	-22,4	1,4

Fonte: banca dati Corte dei conti - Patto di stabilità interno e Banca dati Sirtel

L'osservazione dei dati complessivi relativi a spese correnti e in conto capitale consente di completare la valutazione degli andamenti del 2007 guardando anche alla variazione rispetto all'anno precedente. In termini di cassa gli enti che erano risultati "virtuosi" nel triennio 2003-2005 presentano una variazione dei pagamenti per spesa in conto capitale nel complesso in crescita rispetto al 2006. Un risultato tuttavia dovuto esclusivamente ai pagamenti degli enti superiori a 50.000 abitanti (il cui dato è tuttavia influenzato dagli stanziamenti particolari destinati a tre città metropolitane) mentre gli enti di dimensione minore conoscono una flessione rispetto all'anno precedente. La spesa corrente nel complesso conosce variazioni contenute

(+1,8 per cento) anche se gli enti maggiori presentano una ripresa della crescita (+4,6 per cento contro una media dell'1,5 per cento nel triennio 2004-2006).

Gli enti non virtuosi hanno nel complesso mantenuto una dinamica della spesa corrente contenuta (+0,7 per cento). Quelli di minore dimensione riducono la spesa in conto capitale, mentre gli enti maggiori presentano variazioni di spesa positive rispetto al 2006.

Ancora più netti i risultati in termini di competenza: sia gli enti virtuosi che quelli non virtuosi presentano una forte ripresa degli impegni per spesa corrente mentre continua la flessione delle spese in conto capitale, contrastata dalla crescita degli investimenti nelle realtà comunali maggiori a su livelli comunque inferiori a quelli del triennio di riferimento.

4.15. Alla luce dei primi risultati ottenuti nel 2007, la scelta operata lo scorso anno di far riferimento non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio e di definire stringenti obiettivi di miglioramento sia di cassa che di competenza, sembra aver ottenuto gli effetti attesi, almeno in termini di contenimento della dinamica complessiva della spesa ai fini degli obiettivi di finanza pubblica. Basi di riferimento e meccanismi operativi hanno finito con il rendere, tuttavia, il rispetto formale del Patto meno arduo rispetto alle attese. Piuttosto sulle scelte degli enti hanno continuato ad influire i limiti alle disponibilità di cassa e la rigidità della spesa corrente destinati a ripercuotersi inevitabilmente sulle risorse utilizzabili per le spese in conto capitale.

I primi dati di preconsuntivo relativi all'esercizio 2007 sembrano confermare anche alcuni dei timori che erano stati avanzati al momento della modifica del Patto:

- che i saldi, basati su livelli di riferimento (di cassa) di esercizi passati introducessero ulteriori distorsioni, incidendo in maggior misura sulla dinamica della spesa in conto capitale di quegli enti che, per caratteristiche cicliche o per ritardi nella realizzazione di interventi, si fossero trovati nel triennio di riferimento in saldo positivo; e che, di converso, si consentisse un margine maggiore agli enti che potevano aver concluso una fase di investimento in anni recenti e che, quindi, si trovassero meno nella necessità di porre in essere nuove programmazioni a breve;
- che limitate fossero le prospettive per una effettiva riduzione nell'incidenza della spesa corrente.

Fatta eccezione per le realtà di maggiori dimensioni, la spesa in conto capitale ha continuato a ridursi, nonostante che sull'esercizio abbia inciso la conclusione della programmazione comunitaria (con la disponibilità di maggiori trasferimenti a ciò destinati).

Non è possibile avere invece dai dati del Patto conferma delle tendenze rilevate a livello di cassa (fonte IGEPA) di un aumento del prelievo fiscale e tariffario a livello locale. Di questi primi segnali si potrà ottenere conferma solo quando saranno disponibili i consuntivi mentre gli effetti contabili di un maggior ricorso ad entrate proprie si manifesteranno pienamente probabilmente solo nel 2008.

Di contro i primi dati riferiti alla competenza rilevano due tendenze preoccupanti: una crescita degli stanziamenti per spesa corrente ed un calo ulteriore della progettualità in conto capitale nelle realtà territoriali minori.

Se è pertanto positivo che, pur confermando l'impianto normativo, si siano introdotti correttivi volti a contenere gli effetti indesiderati delle distorsioni rilevate nel corso dello scorso esercizio, è pur innegabile che il vero nodo da affrontare è quello di una riqualificazione della spesa, che non può che passare da una attenta valutazione delle caratteristiche e della qualità della spesa corrente locale.

Per portare a compimento un processo di riduzione della spesa corrente "inappropriata" e improduttiva è necessario muovere con rapidità completando la costruzione di sistemi di rilevazione contabile comuni e condivisi su cui si è per lungo tempo lavorato ma anche, come più volte sottolineato dalla Corte, recuperando il significato dei documenti economici e contabili delle Amministrazioni locali, troppo spesso privi delle caratteristiche necessarie a rendere comprensibili i rapporti tra risorse amministrate e servizi resi ai cittadini, a causa di assetti di *governance* delle Amministrazioni locali spesso non chiari. Su questo fronte la Corte con le Sezioni regionali svolge un ruolo di analisi esteso a tutte le Amministrazioni. I lavori portati avanti dall'Osservatorio sulla finanza locale possono, al riguardo, essere una utile base per un intervento di riforma in direzione di una migliore leggibilità dei documenti contabili prevedendo, anche, forme di consolidamento dei risultati delle aziende partecipate. Anche a questo fine la privatizzazione delle società di servizio sotto il controllo delle Amministrazioni locali può consentire una maggiore chiarezza nei costi di produzione dei servizi oltre che un auspicabile aumento dell'efficienza gestionale.

La spesa sanitaria

4.16. I risultati del 2007 relativi al conto consolidato della sanità (che si basa sui conti economici delle aziende sanitarie del quarto trimestre), indicano, per la prima volta negli ultimi anni, un consuntivo migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 102,3

miliardi con un incremento dello 0,9 per cento rispetto al 2006. Al di sotto, quindi, dei 103,4 miliardi attesi per l'anno in base al preconsuntivo dell'ottobre scorso.

Tavola 1.15

Il conto consolidato della sanità

	(in milioni)				Variazioni %	
	2004	2005	2006	2007	2006 su 2005	2007 su 2006
Prestazioni sociali in natura	84.088	89.606	94.218	94.678	5,1	0,5
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	<i>35.289</i>	<i>37.567</i>	<i>38.524</i>	<i>38.876</i>	<i>2,5</i>	<i>0,9</i>
- Farmaci	11.988	11.849	12.334	11.579	4,1	-6,1
- Assistenza medico-generica	5.020	6.453	5.932	6.052	-8,1	2,0
- Assistenza medico-specialistica	2.900	3.193	3.449	3.666	8,0	6,3
- Assistenza osped. in case di cura private	8.260	8.472	8.694	9.187	2,6	5,7
- Assistenza protesica e balneotermaie	3.913	4.037	4.128	4.107	2,3	-0,5
- Altra assistenza	3.208	3.563	3.987	4.285	11,9	7,5
<i>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i>	<i>48.799</i>	<i>52.039</i>	<i>55.694</i>	<i>55.802</i>	<i>7,0</i>	<i>0,2</i>
- Assistenza ospedaliera	38.113	40.722	43.628	43.704	7,1	0,2
- Altri servizi sanitari	10.686	11.317	12.066	12.098	6,6	0,3
Contribuzioni diverse	623	895	1.058	1.195	18,2	12,9
Servizi amministrativi	4.383	4.720	4.994	5.189	5,8	3,9
Redditi da lavoro dipendente	2.494	2.627	2.722	2.727	3,6	0,2
Consumi intermedi	1.743	1.938	2.104	2.295	8,6	9,1
Altro servizi amm	146	155	168	167		
Altre uscite	830	920	1.079	1.228	17,3	13,8
di cui: interessi passivi	173	201	337	440	67,7	30,6
TOTALE USCITE CORRENTI	89.924	96.141	101.349	102.290	5,4	0,9
<i>I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:</i>	<i>48.799</i>	<i>52.039</i>	<i>55.694</i>	<i>55.802</i>	<i>7,0</i>	<i>0,2</i>
- Redditi da lavoro dipendente	30.021	31.208	33.526	32.026	7,4	-4,5
-Consumi intermedi	16.979	18.688	19.853	21.502	6,2	8,3
-Altro	1.799	2.143	2.315	2.274	8,0	-1,8

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Istat

Un risultato che va, tuttavia, letto con attenzione. Come sottolineato anche nella Ruef, tale andamento è frutto di almeno tre elementi particolari: il rinvio del rinnovo dei contratti del personale sanitario che sposta sul 2008 oneri per circa 1500 milioni di euro (nel 2006 il risultato aveva risentito di oneri per arretrati pari a circa 2.300 milioni); il buon risultato ottenuto sul fronte della spesa farmaceutica per l'operare congiunto dei meccanismi centralizzati (controllo AIFA) e di quelli regionali; lo slittamento di quelli che la Relazione unificata definisce in misura generica "partite contabili" (700 milioni), ma riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale, anch'esse incidenti sul 2008. Non considerando il peso degli arretrati sul 2006 e sottraendo dalla spesa complessiva quella per farmaci, il tasso di crescita delle altre componenti (al netto degli oneri per i rinnovi contrattuali 2006-2007) cresce in media del 4,7 per cento, circa un punto oltre il tasso di crescita nominale del prodotto, anche se in rallentamento rispetto agli esercizi passati.

Guardando, poi, solo alle prestazioni sociali in natura (rese da produttori *market* e non *market*) sempre al netto di farmaci e redditi da lavoro dipendente, l'indicazione che se ne trae è ancora meno positiva: la variazione rispetto al 2006 è del 6 per cento, superiore a quella riscontrata a consuntivo lo scorso anno (+4,6 per cento).

Anche la limitata crescita della spesa per beni e servizi resi da produttori *market* (+0,9 per cento contro il 2,5 per cento del 2006) risulta strettamente connessa al risultato ottenuto in termini di farmaci e al rinvio del rinnovo delle convenzioni con i medici di medicina generale. Al netto di tali voci si riscontra una variazione del 4,9 per cento poco al di sotto della dinamica elevata del 2006 (+5,2 per cento). Risultato intervenuto nonostante le misure introdotte con la Finanziaria per il 2007: sconti per le prestazioni specialistiche e riduzioni del 20 per cento dei costi riconosciuti alle strutture private accreditate per la diagnostica di laboratorio.

E', infine, la crescita dei consumi intermedi delle strutture pubbliche superiore all'8 per cento (+8,3 per cento contro il 6,2 per cento del 2006) a segnalare le difficoltà di contenimento della spesa nelle strutture ospedaliere pubbliche.

4.17. I risultati del "tavolo di monitoraggio" offrono una ulteriore prospettiva. Tra il 2006 e il 2007 le perdite accertate passano dai 4.500 milioni a poco più di 3.230 con una riduzione di oltre il 26 per cento. Un risultato da ricollegare ad un aumento dei ricavi²⁸ a cui si è accompagnato un rilevante rallentamento dei costi: rispetto ai precedenti esercizi la variazione si è mantenuta entro il 2,5 per cento. Nell'ultimo triennio la crescita media registrata era stata superiore al 5 per cento. Le perdite *pro capite* scendono quindi dai 77 euro del 2006 ai 55 del 2007.

Gli importi concordati in sede di monitoraggio rappresentano le somme per le quali le Regioni (al netto di eventuali riporti accertati dai consuntivi per il 2006) dovranno individuare mezzi di copertura adeguati.

Sono 8 le Regioni che presentano un risultato di esercizio positivo a seguito del monitoraggio (Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Veneto, Friuli, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche) per un totale di 181 milioni. A tre Regioni (Lazio, Campania e Sicilia) è riconducibile circa il 78 per cento delle perdite complessive. Se si considerano anche le altre Regioni soggette a Piani di rientro la quota sale a più dell'88 per cento. Migliorano sensibilmente i risultati delle regioni del Centro-Nord, fatta eccezione per il Piemonte che

²⁸ Nella valutazione delle entrate, va rilevato, non sono ricomprese naturalmente le somme destinate alle Regioni in disavanzo strutturale (1.000 milioni nel 2007) quale contributo per la gestione dei Piani di rientro.

registra nell'anno un disavanzo superiore ai 90 milioni. Nel Mezzogiorno cresce considerevolmente il disavanzo della Calabria (dai 55 milioni del 2006 a 127 milioni) mentre pur rimanendo negativo si riduce quello della Puglia (da 210 milioni a circa 150) mantenendosi su livelli *pro capite* inferiori a quelli medi nazionali.

Tavola 1.16

I risultati di esercizio: gli esiti del monitoraggio

	2004	2005	2006		2007		2007(*)
	<i>in milioni</i>			<i>pro capite in euro</i>	<i>in milioni</i>	<i>pro capite in euro</i>	<i>in milioni</i>
Piemonte	-662,2	-6,5	1,3	0,3	-91,3	-21,0	-91,3
V.d.A.	23,7	-12,6	-17,4	-140,0	-14,4	-115,6	-14,4
Lombardia	-30,0	2,0	-0,3	0,0	9,4	1,0	9,4
p.a. Bolzano	279,1	28,5	25,0	51,9	17,4	35,8	17,4
p.a. Trento	179,4	-2,4	-15,6	-31,1	-1,7	-3,3	-1,7
Veneto	2,7	-116,2	83,2	17,6	2,2	0,5	2,2
FVG	109,3	26,9	18,8	15,5	24,3	20,0	24,3
Liguria	-310,5	-253,3	-95,6	-59,4	-143,8	-89,4	-143,8
Emilia Romagna	-440,6	-37,6	-19,1	-4,5	12,8	3,0	12,8
Toscana	-241,1	-20,3	-98,7	-27,3	90,7	24,9	90,7
Umbria	-82,3	1,2	-54,7	-63,0	14,0	16,0	14,0
Marche	-144,9	-24,4	-47,4	-31,0	10,2	6,6	10,2
Lazio	-2158,6	-1.941,0	-1.966,9	-370,8	-1.409,7	-256,6	-1.606,7
Abruzzo	-291,8	-221,5	-137,7	-105,5	-140,2	-107,0	-130,9
Molise	-89,1	-146,3	-68,5	-213,4	-61,6	-192,4	-61,6
Campania	-1323,1	-1.786,5	-749,7	-129,5	-702,9	-121,4	-654,1
Puglia	21,2	-309,1	-210,8	-51,8	-149,2	-36,7	-149,2
Basilicata	-34,5	-49,5	3,0	5,0	-13,2	-22,3	-13,2
Calabria	-147,9	-80,1	-55,3	-27,6	-126,8	-63,5	-126,8
Sicilia	-817,3	-699,3	-970,2	-193,4	-554,6	-110,5	-612,5
Sardegna	-252,0	-325,9	-129,2	-78,0	-5,0	-3,0	-5,0
ITALIA	-6410,6	-5973,7	-4.505,8	-76,7	-3.233,3	-54,7	-3.430,2
<i>solo perdite</i>	<i>-7.025,9</i>	<i>-6.032,3</i>	<i>-4.637,1</i>		<i>-3.414,3</i>		<i>-3.611,2</i>
<i>solo utili</i>	<i>615,4</i>	<i>58,6</i>	<i>131,4</i>		<i>181,0</i>		<i>181,0</i>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute - 3 aprile 2008 per il 2007 - Rge 2004-2006

(*) risultati rivisti in sede di monitoraggio dei Piani di rientro per tener conto in principal modo di insussistenze di entrata o sottovalutazione di oneri verificati successivamente alla definizione del primo tavolo di monitoraggio

Tra le Regioni soggette ai piani di rientro il risultato dell'esercizio presenta andamenti molto diversificati: si riducono rispettivamente del 28 e del 43 per cento le perdite riferibili a Lazio e Sicilia, più contenute le flessioni per Campania (-6,2 per cento) e Molise (-10 per cento). In aumento invece le perdite per Abruzzo e Liguria. Tali risultati non consentono di se di valutare la rispondenza degli andamenti dei singoli enti a quanto previsto nei programmi di

rientro e al complesso sistema di riorganizzazione delle strutture sanitarie regionali da cui dipende il superamento degli squilibri strutturali.

4.18. Con riferimento alle sei Regioni (Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Sicilia)²⁹ che nel corso del 2007 hanno sottoscritto i Piani, la verifica annuale (marzo 2008) del Tavolo e del Comitato permanente di cui agli articoli 12 e 9 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 ha evidenziato che, al di là del disavanzo verificato inizialmente, solo una Regione non ha provveduto ad individuare i mezzi di copertura (l'Abruzzo), mentre le altre sono riuscite, anche se con difficoltà, a coprire i disavanzi (per il Lazio che dopo le verifiche presentava un disavanzo non coperto per 125,3 milioni, l'accertamento in base ai dati più recenti dell'Agenzia delle entrate di un maggior gettito per circa 200 milioni sembra aver consentito, anche dopo la chiusura del Tavolo di ottemperare agli obblighi di copertura).

Tavola 1.17

I risultati di esercizio delle regioni con piani di rientro: gli esiti del monitoraggio

	(in milioni)	
	Risultato di esercizio 2007	Tavolo di monitoraggio (marzo 2008)
Liguria	-143,801	0,000
Lazio	-1.606,668	-125,265
Abruzzo¹	-130,891	-35,651
Molise	-61,571	0,000
Campania	-654,103	0,000
Sicilia	-612,533	0,000

¹ L'Abruzzo trascina sul 2007 un disavanzo 2006 di 197,064 milioni di euro, con un conseguente aumento del disavanzo da coprire, pari, complessivamente a 232,715 milioni di euro.

Per l'Abruzzo l'addizionale IRPEF e la maggiorazione IRAP si dovrebbero quindi applicare, con riferimento all'anno di imposta dell'esercizio 2008, oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, fino all'integrale copertura del disavanzo registrato^{30 31}.

²⁹ Anche la Sardegna ha firmato un Piano di rientro, ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001. Per tali motivi, è stato richiesto un Piano meno impegnativo rispetto altre Regioni.

³⁰ Ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettera b), sesto periodo, della legge n. 296/2006. La maggiorazione ha carattere generalizzato e non è suscettibile di differenziazioni per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

³¹ Si attiverebbe, inoltre, la procedura prevista dall'art. 4 del DL 159/2007 secondo cui, fermo restando l'incremento delle aliquote fiscali oltre il livello massimo, la Regione è diffidata ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano medesimo. Ove la Regione non adempia alla diffida, o gli atti e le azioni poste in essere siano valutati insufficienti o inidonei al raggiungimento degli obiettivi, il Consiglio dei Ministri nomina un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del Piano.

Va tuttavia considerato che, anche per le regioni che sono riuscite a coprire i disavanzi, tale risultato è stato conseguito, per lo più, attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dallo Stato con il Fondo di accompagnamento transitorio istituito dalla Finanziaria 2007 e con l'attivazione della leva fiscale entro i limiti massimi previsti dalla legislazione vigente, piuttosto che con una manovra strutturale di contenimento dei costi³².

Tavola 1.18**Le Regioni con piani di rientro. Tendenziali – programmatici e consuntivo**

(in milioni)

REGIONI	TENDENZIALE (esclusa mobilità)			PROGRAMMATICO (esclusa mobilità)			DATI CONSUNTIVI - CE IV TRIM. 2007 (esclusa mobilità)			SALDO concordato con Regioni (inclusa mobilità, rettifiche att. fin., svalut. e rivalut. attività fin. e costi capitalizzati)
	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di prod. e straord.)	SALDO	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di prod. e straord.)	SALDO	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di prod. e straord.)	SALDO	
LIGURIA	2.955,2	3.195,7	-240,5	2.974,2	3.111,5	-137,3	3.023,0	3.149,5	-126,5	-143,8
LAZIO	9.277,1	10.671,6	-1.394,5	9.277,1	9.883,6	-606,5	9.329,5	10.647,5	-1.318,0	-1.409,7
ABRUZZO	2.166,9	2.356,1	-189,2	2.178,9	2.299,1	-120,2	2.219,1	2.338,5	-119,4	-140,2
MOLISE	539,4	637,7	-98,3	541,4	591,3	-49,9	558,0	617,3	-59,3	-61,6
CAMPANIA	8.871,1	10.351,4	-1.480,3	8.851,1	9.419,5	-568,4	8.957,8	9.660,7	-702,9	-702,9
SICILIA	7.609,1	8.568,3	-959,2	8.184,8	8.300,6	-115,8	7.839,0	8.387,6	-548,6	-554,6

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su Piani di rientro – Ministero della salute Conti Economici IV trimestre 2007

Rispetto agli obiettivi indicati dai Piani di rientro, i costi hanno mostrato una dinamica più accentuata.

Le disposizioni del DL 23/2007 - che prevedono la trasmissione dal Ministro dell'economia al Presidente della Corte dei verbali di monitoraggio annuale dei Piani di rientro - hanno consentito una più puntuale valutazione delle verifiche effettuate.

Fatta eccezione per la Liguria, riguardo alla quale il tavolo di monitoraggio e il Comitato esprimono un valutazione complessivamente positiva - le restanti Regioni hanno conseguito sotto il profilo del contenimento dei costi “un risultato parziale e disomogeneo, non suffragato da elementi di structuralità degli interventi di razionalizzazione nelle reti di offerta e delle loro modalità di gestione”. Ciò comporta, secondo il Tavolo, sia il permanere di un rischio circa la

³² La Sicilia che ha firmato il Piano nel luglio 2007, è in grave ritardo nell'attuazione dei provvedimenti previsti. Nel caso in cui per i mancati adempimenti quindi venisse meno il finanziamento a valere sul Fondo transitorio di accompagnamento previsto dalla Finanziaria 2007, anche questa Regione presenterebbe un disavanzo non coperto.

capacità di contenere la spesa sanitaria nel 2008, sia un ulteriore ritardo nel processo di qualificazione della rete assistenziale prevista dal dDPCM 21 novembre 2001 che fissa i Livelli essenziali di assistenza.

Tavola 1.19**Le Regioni con piani di rientro. I risultati di esercizio e la copertura nel 2007***(in milioni)*

REGIONI	Risultato tavolo di monitoraggio A	COPERTURA DISAVANZO - Tavolo monitoraggio					
		Accesso Fondo (a)	Aumento Aliquote (b)	Altre entrate - Bilancio regionale (c)	Sopravvenienze 2006 (attive +) (passive -) (d)	Totale copertura B=(a+b+c+d)	Avanzo (+) Disavanzo(-) A+B
LIGURIA	-143,8	50,4	0,0	97,0	0,0	147,4	3,6
LAZIO	-1.606,7	377,6	793,8	310,0	0,0	1.481,4	-125,3
ABRUZZO	-130,9	47,2	48,0	0,0	-197,1	-101,9	-232,8
MOLISE	-61,6	29,1	23,5	6,1	2,9	61,6	0,0
CAMPANIA	-654,1	355,0	261,6	20,3	17,2	654,1	0,0
SICILIA	-612,5	140,7	287,0	188,0	0,0	615,7	3,2

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su Verbali di verifica trimestrale e annuale - Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza -

Se tutte le Regioni risultano aver adottato nei termini previsti i provvedimenti di attuazione della Finanziaria per il 2007 nonché quelli di adeguamento all'art. 20 della legge 67/1988 concernente l'utilizzo delle risorse per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico delle strutture dei Sistemi Sanitari Regionali³³, ritardi si sono registrati, per contro, nell'adozione dei Piani Sanitari Regionali e nell'adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008. Ciò ha determinato un effetto negativo sui tempi di adozione dei singoli provvedimenti di attuazione, ed in particolare di quelli relativi alla ridefinizione della rete ospedaliera e delle dotazioni di posti letto per strutture pubbliche e private accreditate, che pure rappresentano elementi centrali nelle manovre prefigurate dai Piani. Ciò, a sua volta, ha determinato una difficoltà nel contenere i costi per il personale³⁴.

Esclusivamente per quanto riguarda la spesa farmaceutica tutte le Regioni hanno conseguito il contenimento dei costi programmato e hanno provveduto alla razionalizzazione

³³ Ad eccezione della Campania, per cui si rileva un grave ritardo.

³⁴ Fa eccezione l'Abruzzo, che è riuscito a raggiungere l'obiettivo di costo del personale indicato dal Piano. Il Tavolo, tuttavia, segnala che la Regione non ha adottato i provvedimenti per la determinazione delle risorse necessarie per il finanziamento della contrattazione integrativa

dell'uso dei farmaci in ambito ospedaliero³⁵. Per la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi, solo una Regione (il Molise) ha completato la procedura prevista.

Per quanto concerne la fissazione dei tetti di spesa e dei volumi di attività per i privati accreditati, risultano adempienti due Regioni (Molise e Campania), mentre in un'altra (Lazio) vi è un ampio contenzioso in atto. Risultano, invece, in linea con gli adempimenti previsti dai Piani i provvedimenti adottati dalle Regioni nell'ambito dell'assistenza territoriale³⁶.

In tutte le Regioni (ad eccezione della Liguria) permangono, infine, delle criticità relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, che condizionano l'erogazione della quota del 5 per cento del finanziamento per tale esercizio.

Tavola 1.20**Le Regioni con piani di rientro. La situazione debitoria***(in milioni)*

REGIONI	PIANI DI RIENTRO SOTTOSCRITTI DALLE REGIONI						
	DEBITO AL 31/12/2005			COPERTURA			Oneri a carico REGIONE a fronte dell'anticipazione statale (rata restituzione trentennale)
	DEBITI TRANSATTI	DEBITI NON TRANSATTI	TOTALE DEBITO	STATO	REGIONE	ANTICIPAZIONE STATALE	
	(A)	(B)	(A+B)				
LIGURIA (1)			1.204	327 (o)	877		
LAZIO (2)	5.700	3.700	9.400	2.882 (a)	762 (b)	5.000 (c)	310
ABRUZZO (3)	909	851	1.760	843 (d)	1.055 (e)	non è prevista l'anticipazione	—
MOLISE (4)	225	170	395	280 (f)	19 (g)	97	6
CAMPANIA (5)	2.750	4.164	6.914	3.114 (h)	3.168 (l)	632	38
SICILIA (6)	1.116	3.541 (m)	4.657	1.370 (n)	—	2800 (p)	185

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti sui Piani di rientro sottoscritti dalle Regioni.

L'art. 1, comma 3, DL 23/2007 convertito in l. n. 64/2007 ha stanziato 3.000 mln per l'anno 2007 per la regolazione debitoria fino al 31/12/05 a favore delle Regioni che abbiano sottoscritto un piano di rientro. Successivamente il DM 4 maggio 2007 ha ripartito il Fondo tra le Regioni interessate (Lazio: 2.079 mln; Abruzzo: 144 mln; Campania: 363 mln; Molise: 202 mln; Sicilia: 212 mln). L'art. 2, comma 46, l. n. 244/2007 ha inoltre previsto un'anticipazione di liquidità da parte dello Stato da restituire in 30 anni a favore di Lazio, Campania, Molise e Sicilia per un importo complessivo di 9.100 mln.

(1) Si tratta di 327 mln di spettanze residue 2001-2005 e di 877 mln di risorse regionali relative a debito regionale (410 mln), risorse a copertura disavanzo 2005 (252 mln) e altre risorse e fondi regionali (215 mln).

(2) Il debito è stato rideterminato nel Piano di rientro in 9.400 mln. Dei 7.500 mln del debito transatto erano già state estinte le rate fino a tutto il 2006 per complessivi 1.800 mln. (a) si tratta di 582 mln relativi a spettanze residue (1.408 mln), ripiano disavanzi di IRCCS e policlinici 2002-2004 (148 mln), ripiano disavanzi 2001-2003 (82 mln) al netto di risorse di competenza 2006 utilizzate a copertura debito cumulato (-1.056 mln). Ad essi vanno aggiunti 2.300 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007 (b) si tratta di 737 mln da automatismi fiscali e 25 mln da operazioni di cartolarizzazione. (c) l'anticipazione statale è stata quantificata in 5.000 mln, al netto del risparmio in termini di "discount factor" di circa 800 mln.

(3) La Regione si è impegnata in sede di sottoscrizione del Piano di rientro a rinegoziare il debito prevedendo un allungamento del periodo di ammortamento al fine di reperire risorse da destinare all'equilibrio di parte corrente nella misura di 45 mln per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 con riduzione della rata di ammortamento da 98 mln a 53 mln. (d) si tratta di 693 mln relativi a spettanze residue 2001-2005 e ripiano dei disavanzi 2002-2004 nonché 150 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. (e) si tratta di 146 mln di maggiori entrate fiscali e 909 mln di debito regionale già sottoscritto.

(4) L'importo del debito transatto di 225 mln rappresenta la quota capitale. (f) si tratta di 80 mln per spettanze residue 2001-2005 e ripiano disavanzi 2002-2004 e di 200 mln come quota del Fondo ex D.L. 23/07. (g) si tratta di maggiori entrate fiscali.

³⁵ Per l'Abruzzo si registra un ritardo nell'adozione delle Linee guida per la corretta prescrizione dei principi attivi inseriti nel PTO così come nella distribuzione diretta dei farmaci.

³⁶ Fa eccezione il Lazio, i cui provvedimenti sono stati impugnati dal TAR (definizione dei budget da attribuire agli erogatori pubblici e privati e remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica e assistenza riabilitativa), o non sono stati valutati positivamente dal Tavolo e dal Comitato.

(5) La cifra del debito cumulato al 31/12/05 valutata al momento della sottoscrizione del Piano di rientro è indicata con riferimento alla quota capitale. **(h)** si tratta di 2.794 relativi a spettanze residue 2001-2005, ripiano disavanzi 2002-2004 e ripiano disavanzi IRCCS e policlinici 2001-2003 e 320 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. **(l)** si tratta di 2.750 relativi alla transazione finanziaria SORESA e 418 ml derivanti dall'automatismo fiscale e da risorse destinate a copertura disavanzo 2005.

(6) A seguito di ricognizione da parte della Regione 259 mln risultano debiti insussistenti. **(m)** L'importo di 3.541 mln di debito non transatto è stato stimato quale differenza tra 4.657 mln (totale debito) e 1.116 mln (debito transatto comprensivo di indennizzi). **(n)** si tratta di 1.158 mln relativi a spettanze già messe a disposizione nel 2005 (494 mln), ripiano disavanzi 1999 e precedenti (125 mln), quote FSN 2003-2005 (778 mln), al netto di recupero dei maggiori gettiti effettivi IRAP e addizionale IRPEF 2001-2003 rispetto a quelli stimati (-239,9 mln) e di 212 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. **(p)** a seguito dell'ammortamento anticipato del debito è stato stimato un "discount factor" in termini di minore indennizzo forfetario pari a 228 mln.

Per quanto riguarda l'altro aspetto di rilievo dei Piani di rientro, l'accertamento e l'estinzione dei debiti pregressi, nel corso del 2007, con il supporto degli *advisors* contabili, le Regioni hanno proceduto ad accertare ed estinguere il debito cartolarizzato cumulato al 31 dicembre 2005. Per quanto riguarda la quota di debito non cartolarizzato ed il debito generato dalla gestione 2006, la procedura di certificazione definitiva è in fase di completamento³⁷. Diversa, infine, è la situazione dell'Abruzzo che, solo nel 2008, ha avviato la procedura di ristrutturazione del debito cartolarizzato allo scopo di allungare il periodo di ammortamento³⁸.

Tavola 1.21

Le Regioni con piani di rientro. La situazione debitoria

(in milioni)

REGIONI	VERBALI DI MONITORAGGIO TAVOLO TECNICO E COMITATO LEA		
	DEBITI TRANSATTI	DEBITI NON TRANSATTI	DEBITO CUMULATO AL 31/12/05
LIGURIA*	----	----	v. nota
LAZIO**	6.508	3.097	9.605
ABRUZZO***	909	851	1.760
MOLISE****	215	104	319
CAMPANIA*****	2.216	4.804	7.020
SICILIA	in fase di accertamento	in fase di accertamento	in fase di accertamento

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su Verbal di verifica trimestrale e annuale - Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza -

* La Regione in data 31/10/07 ha inviato al "Tavolo di monitoraggio" la documentazione certificativa dell'estinzione dei debiti pregressi.

** Il debito non transatto è stato riconciliato con il supporto dell'advisor contabile ed ha portato ad una riduzione rispetto ai dati del PdR (3.700 mln) di 603 mln. L'importo necessario per l'estinzione anticipata del debito transatto è stata valutata dall'advisor finanziario in 4.020 mln (tale importo non è ancora definitivo), da aggiungersi alle rate di ammortamento (scadenza 2006: 1.056 mln e 2007: 1.432 mln). Per quanto riguarda la copertura il Tavolo e il Comitato suggeriscono una rideterminazione del debito non transatto tenendo conto del contenzioso in corso (335 mln), dei debiti rispetto ai quali non corrispondono richieste dei creditori (38 mln), e degli interessi (300 mln).

*** Con il supporto dell'advisor contabile è emerso un disallineamento dei dati ricavabili dai partitari rispetto a quelli indicati nei bilanci, al momento del monitoraggio finale erano ancora in corso le procedure di verifica. Il debito cumulato al 31/12/05 è stato pagato in misura rilevante nel corso del 2006, utilizzando risorse del Fondo sanitario 2006.

³⁷ Tale procedura non interessa la Liguria, che non presentava debiti 2005 ancora da accertare e la cui gestione 2006 non ha fatto emergere ulteriori debiti.

³⁸ Come per le altre Regioni, invece, è in corso la procedura di accertamento per la quota non cartolarizzata ed il debito generato nel 2006.

**** Il debito transatto è stato estinto anticipatamente nel 2008. La rideterminazione del debito non transatto è ancora in fase di completamento con l'ausilio dell'advisor contabile, al momento della verifica risultavano confermati dai fornitori 139 mln (di cui 63 mln cumulati al 31/12/05) a fronte di un'iscrizione nei bilanci delle aziende di 220 mln (di cui 104 mln cumulati al 31/12/05).

***** L'importo di 2.216 riguarda l'operazione SORESA. Dell'importo del debito non transatto di 4.804 mln risultano pagati 4.182 mln, con un residuo di 622 mln ancora da riconciliare a fronte dei quali ci sono richieste da parte dei fornitori per 847 mln, con uno scostamento di 225 mln rispetto alle previsioni. Dalle verifiche effettuate con il supporto dell'advisor contabile emerge che lo scostamento fra i dati rilevati nei partitari e quelli richiesti dai fornitori è dovuto a duplicazioni dei dati ovvero a contenziosi.

4.19. Nella definizione degli indirizzi programmatici che hanno caratterizzato la gestione del settore sanitario per gli anni 2007 e 2008 è possibile trovare conferme delle scelte assunte, già nell'ultimo biennio della precedente legislatura, a fronte di un crescente rilievo della crisi finanziaria di questo nevralgico settore.

Con il Patto per la salute il percorso già intrapreso con la Finanziaria per il 2006 è stato reso più incalzante con il rafforzamento delle misure a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo, con la previsione di un arco triennale per l'attuazione dei Piani di rientro (con l'adozione di un monitoraggio infra-annuale che mira ad evitare che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente l'inefficacia delle azioni disposte a livello regionale) e con un fondo, limitato e decrescente, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione regionale (che è stato pensato per accompagnare, e non per sostituire, lo sforzo fiscale-regionale).

Il risultato economico che si è raggiunto in un anno di avvio dei Piani di rientro (sottoscritti tutti nei primi mesi del 2007) è, sotto questo profilo, positivo. Per la prima volta da anni la spesa registra un andamento sostanzialmente in linea con le previsioni, vi sono primi segnali di riduzione delle forti e ingiustificate differenziazioni nei costi *pro capite* per Regione in rilevanti settori di intervento (positivo soprattutto il risultato ottenuto nella farmaceutica). Pur in decelerazione rispetto agli anni passati, la spesa presenta, tuttavia, variazioni ancora di rilievo che richiedono l'estensione delle misure di contenimento ad altri settori di spesa (specialistica e diagnostica) e il mantenimento dei meccanismi di responsabilizzazione regionale introdotti negli ultimi anni.

I dati finanziari relativi al 2007 (modelli CE del IV trimestre) offrono uno spaccato ulteriore. Le perdite risultano ai livelli minimi rispetto all'ultimo quinquennio. Migliorano i risultati economici delle Regioni del Centro-Nord, si riduce anche se con andamenti non omogenei il deficit delle Regioni con i più rilevanti squilibri, mentre alcune nuove aree di crisi assumono contorni più netti.

L'esame del processo di rientro dai disavanzi strutturali che si può leggere dietro ai

miglioramenti del 2007 è ancora molto problematico. Solo alcune delle Regioni soggette ai Piani di rientro hanno fornito ai tavoli di monitoraggio elementi promettenti sulla strutturalità dei risultati ottenuti nell'anno (Liguria, Campania e Molise). Due Regioni (Lazio e Sicilia) dimostrano, invece, difficoltà di rilievo ad affrontare le cause profonde degli squilibri fino ad ora evidenziati. I risultati del processo intrapreso, di significato e valenza particolarmente rilevante (per il carattere stringente degli accordi presi, per il rilievo delle risorse mobilitate, per lo sforzo richiesto alle popolazioni coinvolte) devono essere letti anche guardando alla brevità dell'arco temporale previsto per un risanamento che deve incidere su distorsioni strutturali profondamente radicate.

Tuttavia la validità del percorso si misura sia in base al controllo della spesa sanitaria e al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali. Non si può trascurare che, anche se non completati, sono stati comunque avviati tra il 2007 e primi mesi del 2008 i processi di ristrutturazione più rilevanti, così come sono stati fatti passi avanti in materia di flussi informativi che, se ancora oggi mostrano lacune, dovrebbero consentire a breve un tempestivo e più efficace controllo della spesa. Le difficoltà di definizione dei flussi informativi incontrate dal coordinamento nazionale vanno, da questo punto di vista, rapidamente superate, semplificando al massimo le finora tortuose prassi amministrative.

Il processo avviato ha anche innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatiche regionali di tutto rilievo a cui hanno corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale.

La pressione e l'impegno posto nelle attività di affiancamento delle Amministrazioni decentrate, la spinta ad operare sui reali squilibri delle strutture dell'offerta sanitaria regionale e sulle sacche di rendita che a tali squilibri si accompagnano, ha tratto sicuro ausilio dalle norme poste a vincolo dei comportamenti regionali. Il decreto legge 159/2007 aveva al riguardo ulteriormente accentuato il sistema di penalizzazione nel caso di mancato rispetto del Piano di rientro. Le recenti modifiche, introdotte per il 2007 con il "decreto mille proroghe" al meccanismo che prevedeva un automatico aumento delle aliquote fiscali in caso di mancato conseguimento degli obiettivi posti con i Piani di rientro, devono costituire un elemento di gestione e di flessibilizzazione del vincolo in presenza di un aggiustamento in corso. In caso contrario rappresenterebbero il segnale di poco comprensibili cedimenti alle logiche del passato (rinvio e diluizione degli aggiustamenti) proprio in un momento in cui più forte si è fatto il contributo dello Stato al risanamento complessivo.

In conclusione, i buoni risultati conseguiti nell'anno non consentono certamente di considerare superato o risolto il problema del tendenziale e fisiologico aumento della spesa sanitaria. Sul fronte dell'efficienza gestionale ancora molto può essere fatto. E' importante proseguire nel percorso intrapreso con i piani di rientro verso una sempre più consapevole programmazione gestionale e verso un rafforzamento dei sistemi informativi elemento indispensabile per garantire ad un tempo appropriatezza delle prestazioni e qualità delle cure con un necessario equilibrio di bilancio.

Ma è innegabile che la dimensione ancora ampia dei servizi da migliorare (ad esempio, non autosufficienza, assistenza domiciliare) e gli elementi che spingono ad un aumento dei costi di gestione della sanità non possono consentire di considerare esaustivo il percorso fino ad ora delineato. Su almeno due fronti è necessario muovere fin d'ora per arricchire il quadro degli strumenti a disposizione degli amministratori regionali: un'attenta valutazione del mondo delle esenzioni; un potenziamento ed una estensione dei meccanismi di *copayment*. E' necessario infatti alleggerire su questo fronte il peso che grava sulla leva fiscale locale estendendo l'utilizzo di strumenti più legati alle prestazioni senza tuttavia rinunciare ad un adeguato livello di solidarietà.

5. La manovra di bilancio per il 2008

5.1. Nel Documento di programmazione economico finanziaria del luglio scorso il quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2008 presentava un disavanzo in linea con quello programmatico. Non si profilava, pertanto, alcuna necessità di correzioni da apportare con la manovra in autunno. Lo scostamento per il 2008 tra legislazione vigente e politiche invariate rilevava, tuttavia, l'esigenza del reperimento di risorse aggiuntive, stimate fino a 21 miliardi, per la copertura di spese di natura eterogenea, tripartite in impegni sottoscritti, prassi consolidate e nuove iniziative; copertura da circoscrivere tassativamente entro corrispettive riduzioni di spese.

Con la manovra di finanza pubblica predisposta ad ottobre, il governo, in presenza di un ulteriore miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente), ha confermato la scelta di non rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008. Ha così predisposto una manovra con effetti netti espansivi, tale da mantenere fermo l'obiettivo di saldo indicato nel Dpef.

La revisione delle stime relative alle entrate del 2007 ha, quindi, portato al decreto legge 159/07, presentato contestualmente alla Nota di aggiornamento e alla manovra finanziaria per il

2008. Con esso si è disposto l'anticipo di interventi, prevalentemente di spesa, per alcuni dei quali il Dpef prevedeva il finanziamento a valere sull'esercizio 2008.

Il provvedimento ha riguardato per 1,9 miliardi la corresponsione di assegni a contribuenti a basso reddito, per poco meno di 2 miliardi maggiori spese correnti (in particolare derivanti dagli oneri per rinnovi contrattuali nel pubblico impiego relativi al biennio 2006-2007 e ad impegni internazionali a favore di Paesi in via di sviluppo) e, infine, per circa 3,8 miliardi spese in conto capitale. Le maggiori spese finanziate con l'*extra* gettito 2007 solo in parte hanno coinciso con gli "impegni sottoscritti e le prassi consolidate" elencate dal Dpef, corrispondendo anche ad esigenze di finanziamento di altra natura. Consistente è risultata infatti la riduzione, rispetto al Dpef, dei finanziamenti ipotizzati per Ferrovie e ANAS (rispettivamente da 4 a poco più di un miliardo e da un miliardo a 215 milioni), con una implicita scelta di rinvio dei piani di investimento delle due società.

5.2. Nella versione iniziale, la manovra per il 2008 risultava pari a circa 12,5 miliardi, destinati per un terzo a riduzioni di entrate (essenzialmente per sgravi in materia di ICI e affitti), per poco meno della metà a maggiori spese correnti (integrazioni per rinnovi contrattuali, protocollo welfare e altri interventi) e, per il resto, a maggiori spese in conto capitale. La copertura non era confinata, come stabilito dal Dpef, alla riduzione di spese ma invece impiegava, in primo luogo, il previsto maggior gettito tendenziale (oltre 6 miliardi), mentre il contenimento delle spese riguardava per soli 1,7 miliardi le spese correnti e per 3 miliardi le spese in conto capitale.

Le maggiori spese correnti (6,2 miliardi nel 2008) erano destinate in larga misura al finanziamento della conclusione dei rinnovi contrattuali del personale delle Amministrazioni pubbliche nonché alla copertura degli oneri connessi al protocollo sul welfare sottoscritto nell'estate 2007. Al primo obiettivo sarebbe stato destinato il 35 per cento delle maggiori risorse correnti, il 20 per cento all'accordo previdenziale. Misura quest'ultima destinata ad assorbire negli anni successivi importi più consistenti, 2,7 miliardi nel 2010 pari al 44,4 per cento degli oneri correnti previsti per tale anno.

Le maggiori spese in conto capitale (2,4 miliardi nel 2008 che si riducevano tuttavia a 1,7 nel 2010) erano destinate prevalentemente (1,1 miliardi) al rifinanziamento di interventi a carattere pluriennale di cui era prevista la copertura in legge finanziaria (tabella C). Oltre alle misure per il trasporto pubblico locale (350 milioni in termini di indebitamento), il rischio idrogeologico (250 milioni) e i crediti di imposta per investimenti in ricerca (117 milioni), i

restanti interventi risultavano legati a situazione particolari (giochi del mediterraneo 100 milioni) o di rilievo solo negli anni successivi del triennio (legge obiettivo con 400 milioni nel 2010 contro i 50 del 2008).

Venivano, altresì, previste misure di riduzione della pressione fiscale per oltre 3,9 miliardi: di questi 2,8 miliardi riguardavano sgravi a favore delle famiglie, prevalentemente riconducibili alla tassazione ICI, ed 1 miliardo per le imprese e il lavoro autonomo.

5.3. L'impianto definitivo della manovra risulta in parte variato, sia nella dimensione complessiva che nella composizione. La manovra lorda cresce da 12,5 ad oltre 16 miliardi. Di questo incremento, 1,6 miliardi sono dovuti ad una modifica delle modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale (da trasferimento dal bilancio dello Stato a compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio), che comporta di fatto riduzioni ed aumenti di spesa di pari ammontare. Per la restante parte, invece, l'aumento è riconducibile a nuove prenotazioni di spesa inserite durante il dibattito parlamentare, per un importo netto di oltre 1,3 miliardi nel 2008, di cui 1,1 miliardi di natura correnti. Ad esso si è fatto fronte con un taglio di spesa, prevalentemente a valere su poste di conto capitale, e con un incremento del prelievo.

Il confronto tra la versione originaria e quella definitiva della manovra, al netto dell'importo relativo ai trasferimenti per il trasporto pubblico locale di cui si è disposto la trasformazione in compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio (1.578 milioni di euro nel 2008), evidenzia:

- un aumento delle risorse destinate al finanziamento di nuove assunzioni. Ferma restando la dimensione delle misure per il rinnovo dei contratti, sono quasi triplicati, pur rimanendo su livelli limitati, gli oneri previsti per assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche (da 41 a 113 milioni);
- le somme destinate alle Amministrazioni locali sono cresciute sia attraverso la definizione di trasferimenti alle realtà comunali minori (100 milioni), sia con l'incremento delle risorse destinate al settore del trasporto pubblico locale. Si è proceduto, infatti, ad una rivalutazione delle somme riconosciute per il passaggio alle Amministrazioni locali delle competenze nel settore in base alla c.d. "legge Bassanini". Si tratta di un primo caso di un adeguamento delle somme riconosciute per tale finalità, finora rimaste congelate sui livelli accertati a fine degli anni novanta. Va, peraltro, osservato che nella versione definitiva della manovra risultano notevolmente ridotti gli importi relativi al fondo per lo sviluppo sempre del trasporto pubblico locale di parte capitale. I 350 milioni inizialmente

previsti per il 2008 si riducono a 30, a fronte di una rimodulazione degli interventi sugli anni successivi;

- la proroga anche per il 2008, del blocco dei *ticket* sulle prestazioni specialistiche disposto con la Finanziaria del 2007, ha comportato un onere aggiuntivo di 834 milioni;
- nuovi interventi diversi per ulteriori 517 milioni di euro nel 2008 e 770 milioni nel 2009. Si tratta di interventi prevalentemente di importo contenuto. Fanno eccezione le misure per i talassemici (180 milioni per ciascun anno del triennio), gli assegni per i dottorati di ricerca (40 milioni annui) e gli interventi per i servizi ferroviari (104 milioni solo nel 2008);
- la spesa in conto capitale conosce solo marginali aumenti. Ridotti gli importi previsti per il fondo Fondo per il trasporto pubblico locale, sono aumentate le somme destinate ad alcuni enti territoriali, mentre è quasi triplicato l'importo a copertura di meccanismi di sostegno basati sul credito d'imposta: si tratta di incentivi all'occupazione nelle *ex* aree obiettivo 1 (200 milioni), e di crediti di imposta per alcuni fattispecie minori;
- le maggiori riduzioni di imposta (poco più di 600 milioni nel 2008, 800 nel 2009 e a 1.100 circa nel 2010) riguardano nel caso della famiglia l'inserimento di detrazioni per nuclei con più di quattro figli (119 milioni nel 2008 che crescono a 153 nel 2010), detrazioni temporanee per particolari acquisti (51,6 milioni nel 2008) e riduzioni del carico fiscale sul TFR. Per le imprese invece, al di là di un trattamento più favorevole del prelievo indiretto su auto e telefoni per cooperative consortili (168 milioni nel 2008), il beneficio maggiore si concretizza nell'esercizio 2009 con la andata a regime delle misure più favorevoli in materia di ammortamenti dei beni acquisiti nel corrente esercizio (248 milioni) e per la deducibilità forfettaria di IRAP e interessi passivi (rispettivamente 394 e 371 milioni).

5.4. Nella versione definitiva della manovra il peggioramento dell'indebitamento netto (6,1 miliardi) risulta inferiore al dato iniziale. Si conferma, invece, il contributo previsto dalle riduzioni di spesa corrente (1,7 miliardi) mentre cresce in misura significativa la dimensione dei tagli alla spesa in conto capitale (dagli iniziali 2,9 a oltre 4,4 miliardi) e il contributo atteso da aumenti di entrate (da 1,3 a 2,2 miliardi nel 2008; da circa 200 milioni a 2,5 miliardi a fine periodo).

Durante l'esame parlamentare sono state inserite misure volte a incidere sui cosiddetti "costi della politica" nelle Amministrazioni locali. Norme da cui è stato previsto un effetto

positivo sul saldo corrente di oltre 310 milioni. Tale aumento è stato compensato dalla riduzione degli effetti attesi (almeno nel 2008) da altre misure di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni territoriali, dal contenimento dei costi per il personale e da altri interventi minori. Il contributo alla manovra delle misure di contenimento della spesa corrente si riduce pertanto dal 14 al 12,4 per cento nel 2008 e dal 22 al 18,4 per cento nel 2010.

Dal lato della spesa in conto capitale l'aumento di circa 1,5 miliardi deriva invece dalla revisione di alcuni sistemi di sostegno all'economia che prevedono l'utilizzo dei crediti di imposta e la riduzione dei fondi destinati al Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Il peso di questi tagli sul totale della copertura aumenta dal 24 al 30 per cento nel 2008, per crescere ancora nell'anno successivo (al 37 per cento).

In aumento dal lato delle entrate le somme relative all'IVA (limiti di compensazione IVA intra gruppo 450 milioni nel solo 2008, IVA comunitaria circa 260 milioni nel 2008 che crescono a circa 390 nel 2010), all'IRE (da operazioni di conguaglio 120 milioni nel 2008), all'accisa sui tabacchi e dalle misure di contrasto all'evasione (104 milioni nel 2008 che crescono a circa 680 nel 2010).

5.5. Nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento il 20 maggio u.s., la Corte ha esaminato in modo approfondito la manovra di bilancio per il 2008 disposta con la legge finanziaria e i provvedimenti collegati. A tale relazione si rinvia per una puntuale valutazione dei provvedimenti che compongono la manovra.

In sintesi due aspetti rilevano ai fini di una valutazione complessiva della manovra:

- il contributo netto fornito alla dinamica delle spese correnti e in conto capitale e all'attenuazione della pressione fiscale;
- il livello di concentrazione delle misure di correzione della spesa, indicatore indiretto del grado di rischiosità della copertura della manovra.

Guardando alla manovra netta, va rilevato che nella versione definitiva:

- si accentua la preminenza delle misure espansive di natura corrente. Ad esse vanno oltre 5,6 miliardi netti nel 2008 che flettono a poco meno di 3 nel 2009 per risalire nell'anno successivo a 4,2 miliardi;
- si riduce il contributo netto delle misure di razionalizzazione: dagli originali 630 milioni a poco più di 400 che crescono a 1,2 miliardi solo nel 2010 (1,5 nella manovra iniziale);
- si modifica la distribuzione negli anni del vantaggio previsto per gli Enti territoriali che rimane, tuttavia, molto limitato (300 milioni nel 2008);

- si accentua il saldo negativo della spesa in conto capitale. Triplicano gli importi dei tagli netti per il 2008 (da 0,6 a 1,9 miliardi), cresce da 1,9 a 2,3 miliardi quello previsto per il 2009;
- si attenua la flessione prevista per il prelievo complessivo. All'aumento del beneficio per le famiglie (da 2,8 miliardi a 3,3 miliardi) corrisponde un peggioramento di quello delle imprese e del lavoro autonomo ed una accentuazione del prelievo atteso dalla lotta all'evasione.

Nella versione definitiva, infine, si conferma il rilievo finanziario, dal lato dei risparmi di spesa, di pochi interventi specifici: quasi l'80 per cento delle minori spese correnti sono riconducibili ai 5 interventi principali; il 30 per cento è riferibile a misure di contenimento dei consumi intermedi, quota che cresce al 35 per cento nel 2010; poco meno del 17 per cento rappresentano limiti a riassegnazioni di entrate spesso legate a funzioni e servizi specifici; circa il 10 per cento è infine legato a riduzioni nella manutenzione del patrimonio dello Stato con inevitabili ricadute sul valore dei beni stessi. Anche dal lato della spesa in conto capitale, poi, oltre il 50 per cento è riconducibile alle sole misure sui residui perenti e alla manutenzione degli immobili, misure in entrambi i casi incidenti sul valore del patrimonio netto dello Stato e, in buona misura, di mero rinvio.

5.6. Con la Relazione unificata è stato diffuso il nuovo quadro di previsione per gli anni 2008-2011, che include gli effetti della manovra definitiva e del nuovo quadro macroeconomico sui conti di finanza pubblica (rivisti anche in base ai dati di consuntivo dello scorso anno).

Nel 2008 l'indebitamento netto dovrebbe attestarsi su un valore del 2,4 per cento del prodotto, quale risultato di un avanzo primario pari al 2,6 per cento e di un onere per il servizio del debito pari al 5 per cento del Pil.

Si tratta di un saldo complessivo superiore di 0,5 punti rispetto a quello conseguito nel 2007. Una variazione peggiorativa di 0,2 punti, invece, rispetto alle precedenti previsioni per il 2008 contenute nella Relazione Previsionale e Programmatica e nell'aggiornamento del programma di stabilità, dovuta, secondo la Ruef, alla correzione al ribasso della crescita dell'economia (dall'1,5 allo 0,6 per cento), e all'effetto dello slittamento sull'esercizio di minori entrate (tra cui la riduzione del cuneo fiscale) e maggiori spese (tra cui la chiusura dei rinnovi contrattuali 2006-2007 e di parte degli interventi previsti con il "*bonus* incapienti") autorizzate

nell'ultimo trimestre dello scorso anno³⁹. Un peggioramento compensato, in parte, dalla strutturalità sia dell'incremento delle entrate sia della riduzione della spesa primaria registrata nel 2007.

La correzione di 0,5 punti dell'avanzo primario rispetto al risultato 2007 (dal 3,1 al 2,6 per cento del Pil) è ricondotta alla riduzione dell'avanzo corrente, solo parzialmente compensata dalla variazione di segno opposto di quella di parte capitale.

Per il 2008, si prevede un nuovo aumento dell'incidenza della spesa primaria sul Pil, che passa dal 44,1 al 44,4 per cento. L'aumento è rilevante se si considera che sul 2007 hanno pesato oneri straordinari per circa 0,4 punti di Pil.

5.7. Con la Ruef vengono rivisti anche gli obiettivi programmatici per il triennio 2009-2011: un indebitamento netto pari all'1,8 per cento del Pil nel 2009, all'1 per cento nel 2010 e allo 0,2 per cento nel 2011.

Il raggiungimento di tali valori-obiettivo comporta, nelle valutazioni del Governo, una manovra strutturale di importo crescente (0,3 punti di Pil nel 2009, 0,4 nel 2010 e 0,5 punti nel 2011) e che raggiunge i 20 miliardi a fine triennio; manovra, che anche nel nuovo quadro di previsione, consente di confermare il percorso di riduzione dell'indebitamento netto strutturale che passa all'1,5 per cento del Pil nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010 per annullarsi del 2011.

La previsione a legislazione vigente, come si diceva, non tiene conto delle maggiori spese che, per prassi consolidate, vengono annualmente autorizzate con la legge finanziaria (ad es. i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, o il rifinanziamento di alcune spese in conto capitale).

Quindi, tra il 2009 e il 2011, alla manovra netta dovranno essere sommate le misure di copertura degli impegni "a politiche invariate" ed di quelle eventuali di natura discrezionale: maggiori spese che il Governo stima pari a 3-4 miliardi l'anno e che porterebbero la correzione del saldo nel 2011 a circa 24 miliardi di euro.

Quanto alle modalità di copertura di tali oneri nella Ruef è indicato, in via esclusiva, il ricorso ad interventi di contenimento della spesa primaria, ipotizzando di destinare i proventi derivanti dalla prosecuzione della lotta all'evasione a riduzioni della pressione fiscale.

³⁹ DL n. 159/2007 convertito dalla legge n. 222/2007 e DL n. 248/2007 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n 31/2008.

5.8. L'esame della manovra approvata lo scorso dicembre e gli andamenti previsti nel nuovo quadro tendenziale di finanza pubblica per il prossimo triennio consentono alcune prime riflessioni sulla politica di bilancio.

Guardando alla manovra nella sua composizione definitiva si deve osservare che:

- l'aumento delle entrate oltre le previsioni ha portato a disattendere la prescrizione espressa nel Dpef di trovare copertura a nuovi interventi con equivalenti riduzioni di spesa. Disattesa è stata la stessa prescrizione che prevedeva di individuare coperture per le maggiori spese previdenziali, connesse alla definizione del protocollo sul welfare, all'interno dello stesso settore;
- nonostante il maggior gettito stimato e previsto, solo limitata si è rivelata la portata della riduzione del prelievo netto su famiglie ed imprese;
- non sono stati adeguatamente valutati gli effetti di riduzione di gettito nel medio periodo correlati alla pur positiva riforma di IRES/IRAP ed al nuovo regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali;
- l'efficacia della confermata priorità della lotta all'evasione rischia di essere limitata dalle modalità di reclutamento "di massa" del nuovo personale da adibire ai controlli, dai rischi di complicazioni insiti nel nuovo modello organizzativo dell'Amministrazione tributaria e soprattutto dall'effetto di depotenziamento dello strumento che rischiano di produrre le modifiche introdotte alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore;
- l'aumento della spesa corrente conferma le difficoltà che ancora trova il processo avviato con la "*spending review*";
- sul fronte del pubblico impiego, se con la scelta di non inserire nella finanziaria le risorse per i contratti collettivi 2008-09 si conferma l'urgenza di rivedere il sistema di relazioni negoziali e di valorizzare gli elementi retributivi fondati sulla produttività del lavoro, elementi di preoccupazione discendono dall'attuazione delle procedure di "stabilizzazione" dei precari, avviate nel 2007 e tutt'ora in corso;
- si conferma la tendenza a "sacrificare" spesa in conto capitale anche alla luce delle difficoltà incontrate nella gestione della spesa; si tratta, tuttavia, solo di un temporaneo beneficio per la finanza pubblica, visto che l'abbassamento del profilo dell'accumulazione pubblica rischia di incidere negativamente sulle prospettive di crescita dell'economia. Né con il decreto-legge 159/07, né con la Finanziaria si sono portati a compimento gli interventi che, nel documento di programmazione, erano ritenuti indispensabili, non solo

per dare corso ad impegni sottoscritti, ma anche per finanziare quelle che vengono definite prassi consolidate, assecondando un processo di rinvio delle scelte di investimento in importanti comparti infrastrutturali.

5.9. Tali condizionamenti devono far guardare con attenzione alla conseguibilità dei risultati attesi e agli spazi per nuove iniziative.

Per il 2008 la revisione del quadro tendenziale presenta nuovi elementi di incertezza, che riguardano innanzitutto la tenuta delle entrate alla luce del nuovo quadro macroeconomico. Se è vero che l'andamento del gettito a consuntivo 2007 è risultato migliore di quelle che erano le attese, anche solo a novembre dello scorso anno (RPP), tale miglioramento è ascrivibile alle entrate degli enti territoriali e non, come previsto, a quelle delle Amministrazioni centrali, che si sono invece collocate su livelli inferiori. Inoltre non è ancora chiaro quale significato può essere attribuito all'improvviso e drastico calo degli incassi delle entrate tributarie erariali registrato nel mese di aprile, dopo un ininterrotto periodo di sostenuta crescita.

La stessa trasposizione nel nuovo quadro tendenziale dei risultati conseguiti sul fronte della spesa nel 2007 non si presenta priva di incertezze (le alterne fortune dei Piani di rientro in sanità, l'incertezza per il futuro circa il mantenimento dei risparmi farmaceutici, le difficoltà di tenuta della spesa delle Amministrazioni territoriali e il rimbalzo dei tagli alle spese di funzionamento). A ciò si aggiunga che le misure di riduzione della spesa inserite nella Finanziaria presentano alcuni elementi di criticità, tali da far ritenere che solo parte dei risparmi attesi potrebbero realizzarsi.

Va, poi, valutato con attenzione il rilievo della correzione attesa per gli anni 2009-2011.

Sia che si guardi alle stime delle manovre correttive nette, sia alle valutazioni delle risorse considerate necessarie per il finanziamento di quelle che sono indicate come le prassi consolidate, il nuovo quadro si presenta impegnativo.

La manovra per il 2009 richiederebbe una correzione per circa 4,5 miliardi, cui si aggiunge il reperimento di risorse per ulteriori 4 miliardi per il finanziamento di prassi consolidate. Nel 2011 per il conseguimento dell'obiettivo si dovrebbe giungere ad una manovra (cumulata) in grado nel complesso di correggere i saldi di circa 20 miliardi (cui se ne aggiungono ulteriori 4 sempre per le prassi consolidate).

La stima delle risorse necessarie alla conferma di "prassi consolidate" sembra, peraltro, non coerente con quanto indicato nel Dpef: il decreto-legge 159/07 prima e la Finanziaria poi

hanno garantito il finanziamento solo degli “impegni sottoscritti” sia per gli importi del 2008 che degli anni successivi, ma non il finanziamento degli interventi considerati tra le “prassi consolidate”. Limitata è stata la copertura del fabbisogno nel 2008, pressoché nulla negli anni successivi. Pur non considerando i rinnovi contrattuali del personale pubblico, le somme indicate erano stimate superiori ai 7 miliardi annui, di cui solo una minima parte ha trovato copertura nella manovra approvata.

Anche se fosse confermata l'impostazione della Relazione unificata di destinare alla riduzione della pressione fiscale solo il maggior gettito che emergesse dalla lotta all'evasione, si tratterebbe di trovare nell'ambito della spesa primaria sia le risorse necessarie per il finanziamento delle ulteriori spese previste per il 2009 e per gli anni successivi, sia quelle necessarie al conseguimento degli obiettivi programmatici di indebitamento.

Un risultato che, alla luce degli andamenti nei principali comparti di spesa, si presenta di particolare rilievo. Ipotizzando di concentrare tale sforzo sulla spesa al netto delle componenti previdenziali, per interessi e della sanità, si tratterebbe di governare una flessione del peso di tale aggregato in termini di Pil di oltre 2,3 punti in un solo triennio (contro la flessione già prevista di 0,9 punti). Il tasso di variazione medio della spesa interessata dovrebbe passare da una crescita dell'1,7 per cento del quadro tendenziale ad una contrazione dell'1,2 per cento. Sforzo non trascurabile, considerando che la variazione media annua nell'ultimo quinquennio è stata del 4,1 per cento.

Un percorso che si presenta, dunque, particolarmente arduo, sia alla luce dei risultati in termini di contenimento della spesa ottenuti negli anni trascorsi – e, da ultimo, nel 2007 – sia guardando alle ipotesi di costruzione del quadro tendenziale. Come insegna l'esperienza anche del 2007, la pratica dei “tagli orizzontali” disposti con l'ultima legge finanziaria e con le precedenti si è rivelata solo in parte efficace, dando luogo o a rimbalzi di spesa negli anni successivi, o a reintegrazione di risorse già nell'anno di riferimento. E ciò, ad ulteriore conferma del progressivo esaurimento dei margini di risparmio, se concentrati – come nei fatti è stato – in limitate aree di spesa di funzionamento delle Amministrazioni o nelle già falcidiate spese di investimento.

Appendice

I conti pubblici di Italia, Francia e Germania a dieci anni dall'ammissione nell'Unione Monetaria Europea

1. Con il 2007, l'anno oggetto del presente Rendiconto, si è chiuso il primo decennio dell'Unione monetaria europea (Ume)⁴⁰. In questo Riquadro viene offerta una valutazione delle politiche di bilancio del nostro Paese rapportata alle prestazioni che hanno conseguito, nello stesso decennio, i due altri più importanti membri dell'Unione (Francia e Germania).

Tavola 1

L'AGGIUSTAMENTO DELLE FINANZE PUBBLICHE (CONTO DELLA PA) A DIECI ANNI DALL'UME: ITALIA, GERMANIA, FRANCIA (1997, MEDIA 1997-98 E 2007)

(% di pil)	ITALIA					GERMANIA					FRANCIA				
	media					media					media				
	1997 (a)	1997-98 (b)	2007 (c)	(a)-(c)	(b)-(c)	1997 (a)	1997-98 (b)	2007 (c)	(a)-(c)	(b)-(c)	1997 (a)	1997-98 (b)	2007 (c)	(a)-(c)	(b)-(c)
Entrate totali	47,6	46,9	46,6	-1,0	-0,3	45,7	45,8	43,9	-1,8	-1,9	50,8	50,5	50,6	-0,2	0,1
Entrate depurate dal ciclo	47,8	47,1	47,0	-0,8	-0,1	46,0	46,1	43,8	-2,2	-2,3	51,6	51,0	50,7	-0,9	-0,3
- componente ciclica	-0,2	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	0,1	0,4	0,4	-0,8	-0,5	-0,1	0,7	0,4
Interessi	9,3	8,6	5,0	-4,3	-3,6	3,4	3,4	2,8	-0,6	-0,6	3,5	3,4	2,7	-0,8	-0,7
Uscite correnti primarie	37,6	37,5	39,1	1,5	1,7	42,0	41,8	38,4	-3,6	-3,3	46,5	46,0	45,8	-0,7	-0,2
- redditi da lavoro	11,5	11,1	10,7	-0,8	-0,4	8,5	8,4	6,9	-1,6	-1,5	13,6	13,6	12,9	-0,7	-0,7
- prestazioni sociali	17,0	16,9	17,3	0,3	0,4	18,8	18,7	17,3	-1,5	-1,4	18,1	17,9	17,5	-0,6	-0,4
- consumi pubblici	7,6	7,6	8,0	0,4	0,4	8,3	8,3	7,2	-1,1	-1,1	9,3	9,0	8,1	-1,2	-0,9
Uscite correnti	46,9	46,1	44,1	-2,8	-2,0	45,4	45,2	41,2	-4,2	-4,0	50,0	49,4	48,5	-1,5	-0,9
Uscite in c/capitale	3,4	3,6	4,5	1,1	1,0	2,9	3,0	2,7	-0,2	-0,3	4,1	4,0	4,1	0,0	0,2
Uscite complessive	50,3	49,7	48,5	-1,8	-1,2	48,4	48,2	43,9	-4,5	-4,3	54,1	53,4	52,6	-1,5	-0,8
Uscite primarie	41,0	41,1	43,5	2,5	2,5	45,0	44,8	41,1	-3,9	-3,7	50,6	50,0	49,9	-0,7	-0,1
- componente ciclica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Effetto del ciclo sul bilancio	-0,2	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	0,1	0,5	0,5	-0,9	-0,6	-0,1	0,8	0,5
Saldo primario effettivo	6,6	5,9	3,1	-3,5	-2,8	0,8	1,0	2,8	2,0	1,8	0,2	0,4	0,0	-0,2	-0,4
- aggiustato per il ciclo	6,4	5,7	2,7	-3,7	-3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deficit effettivo	2,7	2,7	1,9	-0,8	-0,8	2,6	2,4	0,0	-2,6	-2,4	3,3	3,0	2,7	-0,6	-0,3
- aggiustato per il ciclo	2,5	2,5	1,5	-1,0	-1,0	2,2	2,1	0,0	-2,2	-2,1	2,4	2,4	2,6	0,2	0,2

Fonte: ns elaborazioni su dati Commissione europea (CE); per ragioni di omogeneizzazione la Commissione riclassifica alcune poste minori sia delle entrate che delle uscite correnti e pertanto esistono lievi discrepanze tra i dati dell'Italia riportati in questa tabella e quelli riportati in altre parti del rapporto (fonte Istat).

La Tavola 1 mostra le principali voci del conto economico delle pubbliche Amministrazioni all'inizio e alla fine del decennio sotto osservazione; quanto al punto di partenza, vengono offerte due alternative: da un lato si considerano i valori effettivi del 1997, dall'altro una media del biennio 1997-98, scontando il fatto che i soli risultati del 1997 potrebbero essere considerati una base in qualche modo anomala (perché troppo favorevole) a motivo del fatto che in quell'anno fu profuso uno sforzo eccezionale proprio in vista dello *screening* per l'ammissione all'euro. Quale che sia il punto di partenza considerato, i dati sembrano raffigurare il decennio che ci sta alle spalle come un periodo sostanzialmente sprecato

⁴⁰ Si fa qui riferimento al fatto che fu scelto il 1997 come l'anno al quale riferire le valutazioni circa la presenza o meno dei requisiti richiesti dal Trattato di Maastricht per l'ammissione all'Ume, trascurando la circostanza che la terza fase dell'Unione economica e monetaria sia partita concretamente dal 1° gennaio 1999.

dall'Italia ai fini dell'obiettivo di completare il risanamento dei conti pubblici iniziato nei primi anni Novanta.

Per un paese ad elevato debito pubblico quale il nostro, l'obiettivo di fondo avrebbe dovuto essere quello di utilizzare la cedola che la partecipazione all'Unione monetaria si apprestava a staccare - sotto forma di assai minori oneri per interessi - per operare una drastica trasformazione qualitativa del bilancio: in direzione, pur puntando solo ad una graduale riduzione del rapporto debito/Pil, di una minore pressione fiscale da un lato e di una minore e soprattutto diversa spesa corrente primaria e maggiore spesa per investimenti e in conto capitale in generale.

I dati mostrano come il dividendo da interessi sia stato per l'Italia assai cospicuo: nel decennio l'incidenza di questa componente di spesa sul prodotto è passata infatti dal 9,3 per cento al 5 per cento, con una riduzione di 4,3 punti, pari a circa 65 miliardi a prezzi in euro 2007 (3,6 punti se si considera come punto di partenza non il 1997 ma la media 1997-08); per Germania e Francia la riduzione è stata tra i 6 e gli 8 decimi di Pil. La Tavola evidenzia, implicitamente anche l'impiego del bonus provenuto all'Italia dall'entrata nella moneta unica: solo 0,8 punti percentuali su 4,3 sono stati destinati a completare il processo di aggiustamento verso il pareggio di bilancio, come previsto dal Patto di stabilità e di crescita; 1 punto di Pil è stato destinato a ridurre la pressione fiscale, misurata in questo caso dal complesso delle entrate sul prodotto lordo; e ben 2,5 punti sono stati utilizzati per incrementare la spesa pubblica. Di tale incremento, inoltre, 1,5 punti sono stati assorbiti dall'aumento della spesa corrente e solo 1 punto circa dagli investimenti e dalle altre spese destinate all'accumulazione di capitale pubblico.

Di interesse è l'analisi di quanto è successo all'interno della spesa primaria corrente, non soltanto in relazione a quello che sarebbe stato un auspicabile "teorico" profilo programmatico ma anche a quanto i due altri più grandi paesi dell'Unione hanno messo a segno. In Italia, le uscite correnti primarie sono cresciute di 1,5 punti di prodotto mentre si sono contratte per 3,6 punti in Germania e per 7 decimi di punto in Francia. In Italia ad una riduzione dell'incidenza dei redditi da lavoro dipendente pari a 0,8 punti di Pil ha corrisposto un aumento delle prestazioni sociali (+0,3 punti), dei consumi pubblici⁴¹ (+0,4 punti) e soprattutto di un coacervo di altre spese correnti (1,6 punti). In Germania la rimarchevole contrazione della spesa ha sensibilmente coinvolto tutte le più importanti componenti, con un calo di 1,6 punti per i redditi da lavoro, di circa altrettanto (1,5 punti) per le prestazioni sociali, di 1,1 punti per i consumi pubblici; in quel paese, le altre spese correnti nette da interessi sono aumentate ma di circa un

⁴¹ Includono oltre alle spese per acquisti di beni e servizi anche alcune componenti di spesa sanitaria.

terzo rispetto a quanto è accaduto in Italia. Anche la Francia, paese che ha una struttura di bilancio in cui i livelli di spese ed entrate sono più elevati di quelli italiani e tedeschi, ha conosciuto un tentativo di raffreddamento della spesa pubblica con una riduzione del peso degli stipendi pubblici sulla ricchezza nazionale pressoché simile al nostro ma, al contempo, anche delle prestazioni sociali (pensioni ed altro) e dei consumi pubblici (rispettivamente per 0,6 e 1,2 punti di Pil). La dinamica delle principali poste di entrate e spese ha determinato, in definitiva, un rilevante arretramento nelle capacità del nostro Paese di generare avanzo primario, condizione essenziale per una discesa rapida del rapporto debito/Pil. Nonostante i significativi progressi registrati nel 2007 e sottolineati nel capitolo primo di questa relazione, la distanza tra il livello dell'avanzo primario oggi disponibile e quello registrato nella media 1997-1998, è pari a quasi 3 punti di Pil⁴². Si può valutare, a titolo di mero esercizio contabile, che se il nostro Paese fosse stato in grado di stabilizzare il livello dell'avanzo primario del 1998 (5,1 per cento), si sarebbe assicurato in questo decennio, proprio grazie al profilo decrescente del costo medio del debito e pur con una crescita economica molto modesta, una maggiore discesa del rapporto tra debito e prodotto di circa 25 punti (a circa l'80 contro l'attuale 104 per cento). Di conseguenza, maggiori sarebbero ora le possibilità di ridurre la pressione tributaria ed attenuare gli effetti distorsivi che essa esercita sullo sviluppo. Anche con un avanzo primario stabile intorno al 4 per cento del Pil il rapporto tra debito e ricchezza nazionale sarebbe sceso sotto il 100 per cento già nel 2004 e sarebbe oggi intorno al 90 per cento.

Tavola 2: Spesa corrente primaria reale (SPCR) e Pil reale (valori medi annui dei tassi di crescita)

	1997-2007		1997-2002		2003-2007	
	SPCR	Pil reale	SPCR	Pil reale	SPCR	Pil reale
Italia	1,9	1,4	2,1	1,8	1,6	1,1
Francia	2,2	2,3	2,4	2,7	2	1,8
Germania	0,6	1,5	1,7	1,7	-0,4	1,4
Spagna	3,8	3,8	3,4	4,1	4,2	3,5
Belgio	2,7	2,2	2,9	2,2	2,5	2,2
Irlanda	6,8	6,6	6,5	8,1	7,1	5,2
Olanda	2,6	2,5	2,8	2,9	2,4	2,1
Austria	1,6	2,4	1,6	2,4	1,8	2,4
Portogallo	3,8	2,0	5,6	3,1	2,2	1
Finlandia	2,3	3,6	1,4	3,7	3,3	3,5

All'esame dinamico e comparato delle *performance* fiscali dell'Italia nei dieci anni di appartenenza alla Unione monetaria due elementi appaiono particolarmente rilevanti: da un lato il fatto che il fardello del debito non sia stato smaltito a ritmi importanti, tal che l'elevata pressione fiscale che oggi sopportiamo si configura come un macigno difficilmente eliminabile dalle spalle di un sistema produttivo per questo svantaggiato nella competizione globale;

⁴² Lo scostamento risulterebbe più elevato se si misurasse con riguardo al solo anno 1997, allorché massimo risultò la "fiscal fatigue" sostenuta da tutti i paesi europei.

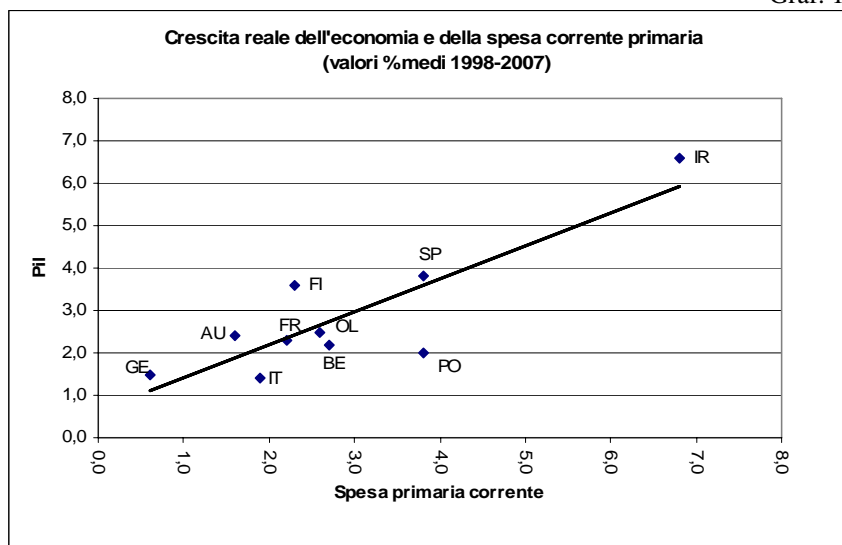
dall'altro il fatto che ciò sia accaduto senza che si sia riusciti neppure a mutare le connotazioni qualitative della spesa pubblica incrementando la quota dei comparti che accrescono l'efficienza del sistema. La stessa Tavola 1 dà implicitamente conto di quest'ultimo aspetto segnalando, per esempio, che in Italia l'effetto del ciclo economico sulle spese primarie era nullo nella fase di entrata del paese nell'Ume e tale è rimasto. Questo significa che continuano ad essere assenti, nel nostro sistema, quei meccanismi di ammortizzazione sociale che nelle fasi avverse del ciclo economico si mettono in moto per sostenere il reddito, ridurre gli impatti occupazionali della ridotta produzione e contrastare i fenomeni di esclusione sociale che maggiormente si producono quando l'economia marcia a ritmi ridotti. Se è vero che per un paese ad elevato debito come l'Italia il modo per proseguire nel risanamento sarebbe stato quello di governare le spese pubbliche correnti ad un tasso tendenzialmente non superiore a quello di inflazione, può essere utile chiedersi in che misura, nel decennio esaminato, la spesa corrente primaria reale sia effettivamente evoluta e ciò anche in comparazione con le effettive capacità di sviluppo del reddito reale della nostra economia, il tutto, ancora una volta, in raffronto con quanto è avvenuto anche negli altri paesi europei. Queste informazioni di base vengono offerte nella Tavola 2 e vengono poi utilizzate per costruire i grafici 1-3. Con riferimento al decennio, nel Grafico 1 sono stati quindi riportati per dieci degli undici paesi partecipanti all'Unione monetaria sin dall'inizio⁴³ il tasso di crescita medio reale⁴⁴ della spesa corrente al netto degli interessi (asse delle ascisse) e il tasso di crescita medio reale del prodotto interno lordo (asse delle ordinate). E' stata poi tracciata la retta che meglio interpola tutti i punti di incrocio delle variabili in questione.

Si può osservare che la relazione è stata di segno positivo nel senso che, come è da attendersi, a maggiore crescita ha corrisposto maggiore spesa. Nell'ambito di questa relazione media l'Italia occupa tuttavia una posizione non favorevole soprattutto a confronto con gli altri due principali *partners*: la Germania, con un tasso di sviluppo non dissimile dal nostro, ha accresciuto la sua spesa corrente primaria reale ad un tasso inferiore ad un terzo (rispettivamente 1,9 e 0,6 per cento); la Francia risulta pienamente sulla retta di tendenza con un saggio di espansione della spesa maggiore del nostro ma in linea con quanto giustificato dalla crescita. Di contro, l'Italia si colloca sotto la retta di regressione.

⁴³ Dall'analisi si è preferito escludere il Lussemburgo in ragione del fatto che le modeste dimensioni avrebbero potuto distorcere le evidenze generali.

⁴⁴ I dati sono stati deflazionati utilizzando il prezzo implicito del prodotto interno lordo.

Graf. 1

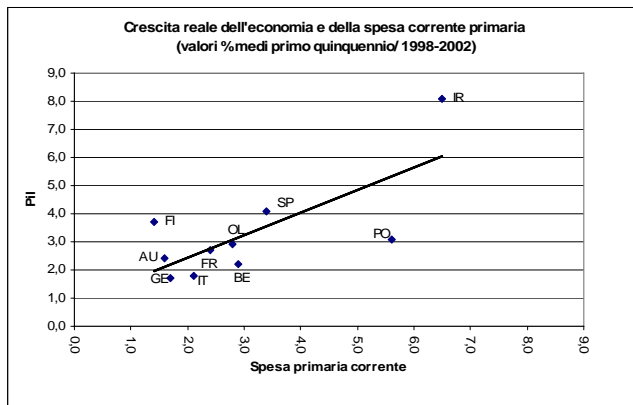


Nei due Grafici successivi, il 2 e il 3, il decennio esaminato viene diviso a metà al fine di individuare se tra la prima e la seconda fase vi siano state rotture rilevanti: si osserva che nel secondo lustro la retta di tendenza si è presentata più appiattita e che sembrerebbe esservi stata, dunque, una maggiore propensione dei paesi, per una data crescita reale del prodotto, ad espandere la spesa corrente; dentro questo quadro, tuttavia, di rilievo appare ancora una volta la posizione della Germania, paese che ha registrato un tasso di variazione delle proprie spese correnti primarie di segno negativo.

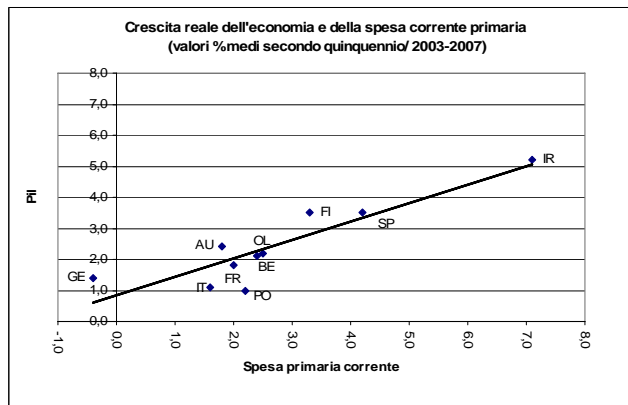
Il Grafico 4 offre una comparazione tra le dinamiche medie reali della spesa corrente e lo stato di salute dei conti pubblici all'inizio del decennio, così come rappresentato dal livello del rapporto debito/Pil. Si evidenzia una pur debole relazione negativa: la crescita della spesa in termini reali è stata mediamente meno forte nei paesi che inizialmente (nel 1997) erano più indebitati.

Anche in questo caso, tuttavia, il nostro Paese, relativamente all'elevato debito con il quale è entrato nell'Unione Europea (118,1 per cento del Pil, secondo solo al Belgio) ha registrato tassi di variazione reali della spesa primaria corrente assai superiori a quelli che sarebbero stati "giustificati" dai comportamenti medi evidenziati nell'Area.

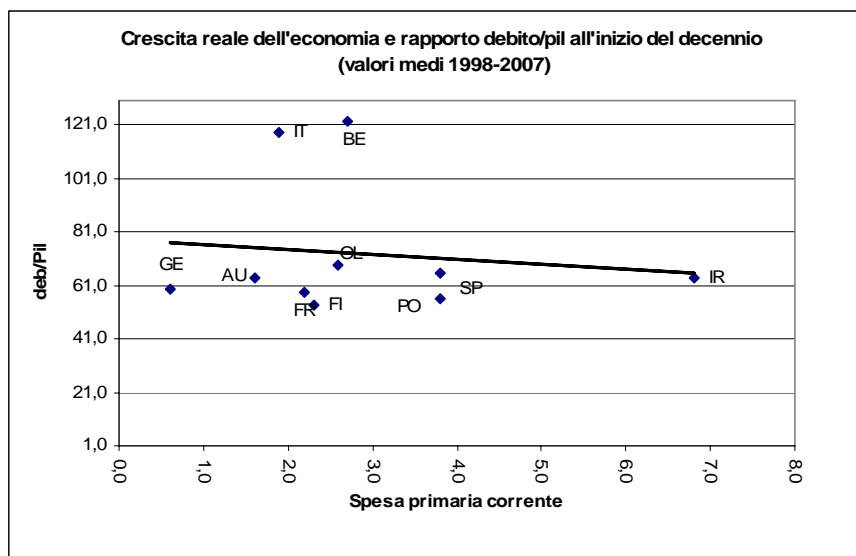
Graf 2



Graf 3



Graf. 4



La breve disamina sin qui condotta sembra suggerire che nei prossimi anni il necessario definitivo risanamento dei nostri conti non potrà prescindere da una evoluzione della spesa pubblica corrente tendenzialmente in linea con il tasso di inflazione, ma in ogni caso inferiore al tasso di crescita nominale del prodotto; ed una tale prospettiva è realisticamente perseguibile solo con il contributo di tutti i grandi comparti della spesa, ivi compresi i redditi da lavoro e le componenti che più risentono dell'invecchiamento della popolazione. In assenza di ciò non sarà possibile conseguire apprezzabili riduzioni della pressione fiscale, se non a spese di un'eccessiva e costosa lentezza di marcia nella riduzione del debito.