

cartolarizzazioni o altre operazioni finanziarie. Nel complesso le vendite sono state pari a 4,4 miliardi di euro nel 2004 (in larga misura attraverso il conferimento di edifici non residenziali al Fondo immobili pubblici), mentre nel 2002 e nel 2003 erano state, rispettivamente, pari a poco meno di 2 miliardi e a circa 11 miliardi di euro.

Al netto di tali operazioni – che nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti – gli investimenti fissi lordi risultano in crescita, in rapporto al PIL, in ciascuno degli ultimi tre anni, con incrementi dell'8% nel 2002, del 6,1% nel 2003 e del 6,6% nel 2004. Questa crescita relativamente sostenuta è da ascrivere, soprattutto nel 2004, alla rapida espansione (+10,2%) degli investimenti delle amministrazioni locali che ormai costituiscono poco meno di tre quarti degli investimenti complessivi delle amministrazioni pubbliche (al netto delle dismissioni immobiliari).

Rispetto al 2003, oltre al più elevato livello di vendite immobiliari, gli altri fattori che hanno contribuito, nel 2004, alla contenuta crescita delle spese in conto capitale sono stati la diminuzione dei contributi alla produzione, in particolare alle imprese e il più limitato importo del conferimento di capitale alle Ferrovie dello Stato (2,6 miliardi di euro contro i quasi 4 miliardi del 2003) riclassificato, sulla base di una decisione Eurostat, tra le voci di spesa che concorrono a determinare l'indebitamento netto e non come una partita finanziaria.

5.

In occasione della notifica alla UE del 1° marzo scorso l'ISTAT ha reso note importanti revisioni dei consuntivi di finanza pubblica per l'intero triennio 2001-2003. Si tratta di rettifiche relative sia alle spese che alle entrate ma che, nel complesso, sono per ciascun anno di segno peggiorativo. E' da notare che correzioni in peggio erano state già state effettuate in precedenza, come risulta dalla già ricordata vicenda relativa al 2001. Rispetto alle stime comunicate il 1° marzo di ogni anno, le correzioni apportate evidenziano, per l'intero triennio, un maggiore indebitamento netto di poco inferiore ai 30 miliardi di euro.

Nella sostanza, dopo le correzioni, emerge per il periodo in esame un quadro dei conti pubblici molto più critico: in tutto il quadriennio 2001-2004 il rapporto

indebitamento/PIL risulta sempre in prossimità della soglia del 3%, il saldo primario in discesa dal 3,6% del 2001 al 2% del 2004, le spese correnti al netto degli interessi in rapporto al PIL in aumento dal 37,8% del 2001 al 39,2% del 2004, le entrate totali in rapporto al PIL stabilmente al di sopra del 45% con una riduzione di solo lo 0,4% nel periodo. Le rettifiche, dunque, rafforzano le preoccupazioni sulla fragilità delle condizioni della finanza pubblica in Italia, in parte ricomponendo anche quel divario emerso negli scorsi anni – e che, in parte, appariva non spiegabile - tra indebitamento netto e fabbisogno di cassa.

La manifesta difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi si proietta negativamente sulle prospettive dei conti pubblici, soprattutto considerando che il precario equilibrio dei saldi conseguito in questi anni ha sfruttato i margini amplissimi e non ripetibili offerti da una rapidissima riduzione dell'onere per interessi sul debito e dal ricorso ad interventi straordinari e non permanenti per importi stimati in poco meno di 100 miliardi di euro nell'ultimo quadriennio.

Le previsioni e la manovra di bilancio per il 2005.

6.

La portata delle nuove informazioni sui conti pubblici in precedenza illustrate è rilevante. Con riguardo al 2004, il conseguimento di un risultato di indebitamento solo lievemente superiore a quello previsto nei documenti programmatici è, tuttavia, avvenuto in presenza di significativi scostamenti di fondamentali voci di spesa e di entrata rispetto a quanto programmato. Le implicazioni di tali modifiche sull'evoluzione tendenziale del 2005 meriterebbero una approfondita analisi, allo scopo di disporre di un quadro di riferimento aggiornato per la politica di bilancio.

E' auspicabile che questo approfondimento sia effettuato in occasione della prossima Relazione trimestrale di cassa predisposta dal Ministero dell'economia. Al Governo è, ovviamente, riservata la valutazione circa l'opportunità – di fronte ad uno scenario macroeconomico e di finanza pubblica eventualmente meno favorevole di quello accolto nei documenti programmatici – di procedere all'adozione di interventi correttivi in grado di integrare la manovra di bilancio approvata dal Parlamento, al fine di mantenere invariati gli obiettivi di disavanzo e di debito definiti nel Programma di stabilità recentemente approvato dalla Commissione europea.

In attesa della Relazione di cassa, si può solo osservare che la manovra per il 2005 definita nella sessione di bilancio dello scorso autunno si appoggia ad un quadro di riferimento che – nonostante l'apprezzabile maggior realismo delle previsioni tendenziali di finanza pubblica – richiede un opportuno aggiornamento sia nelle proiezioni della crescita economica che negli stessi conti pubblici. Come si è ricordato, infatti, il consuntivo del 2004 e, in particolare, il profilo infrannuale della produzione interna trasmettono al 2005 una "eredità" pesante: è, dunque, verosimile che l'obiettivo di incremento in termini reali del PIL (+2,1%) dovrà essere rivisto in senso peggiorativo.

Ne conseguirebbero riflessi sfavorevoli sui conti pubblici, anche senza considerare ulteriori possibili fattori di deterioramento connessi alle revisioni dei consuntivi cui si è fatto cenno.

Valutazioni in linea con tali ipotesi di aggravamento dello scenario economico e di finanza pubblica sono state avanzate dagli organismi internazionali e dai maggiori

centri di ricerca nazionali: se ne ricava una sostanziale concordanza sia sull'ipotesi di crescita economica attesa (inferiore all'1,3%, a fronte del 2,1% dei documenti governativi) che sull'andamento dei conti pubblici, per i quali – pur incorporando gli effetti della manovra di bilancio approvata dal Parlamento – viene prospettato il rischio del superamento del limite del 3%.

Con tali necessarie precisazioni preliminari, nei paragrafi seguenti viene analizzata la manovra di bilancio nella versione definitiva approvata dal Parlamento che, rispetto al disegno originario, incorpora il provvedimento di sgravio fiscale oggetto dell'emendamento governativo presentato durante la sessione di bilancio.

In proposito, va ricordato che, con la Nota di aggiornamento del DPEF (settembre 2004) il Governo confermava per il 2005 la dimensione quantitativa (24 miliardi di euro) della manovra correttiva dei conti pubblici necessaria per ricondurre il rapporto indebitamento/PIL dal 4,4% tendenziale al 2,7%. Si confermava, inoltre, la scelta di ricorrere in misura molto più contenuta ad interventi temporanei. Infatti, solo 7 miliardi di euro sarebbero dovuti derivare da misure una tantum di dismissioni del patrimonio immobiliare e dalla cessione di tratti della rete stradale. I restanti 17 miliardi di euro sarebbero stati assicurati da provvedimenti di contenimento della spesa (per 9,5 miliardi) e da misure di aumento delle entrate, attraverso operazioni di "manutenzione" delle basi imponibili (7,5 miliardi).

L'emendamento in materia fiscale si è tradotto in sgravi fiscali valutati, in termini di competenza economica, in 4,3 miliardi di euro.

7.

La sessione parlamentare ha sostanzialmente confermato la dimensione complessiva della manovra correttiva del disavanzo 2005, ma ha aumentato l'importo della manovra "lorda" (portata a oltre 32 miliardi di euro), allo scopo di consentire la copertura degli sgravi fiscali relativi all'imposta sul reddito e all'IRAP e degli interventi espansivi decisi nel corso dell'esame parlamentare (1,8 miliardi di euro).

Le tabelle allegate ricostruiscono il passaggio dalla manovra di bilancio iniziale, come esposta nel disegno di legge finanziaria e sorretta dalle valutazioni della relazione tecnica, a quella definitivamente approvata dal Parlamento. Si può, in primo luogo,

osservare che la manovra lorda, ridefinita in 32,6 miliardi di euro, risulta costituita per il 40% da minori spese, per circa il 34% da maggiori entrate, per il 22% circa da dismissioni di attivi patrimoniali e per il 4,6% da misure di razionalizzazione nella gestione degli attivi patrimoniali. L'aumentata dimensione della manovra lorda consentirebbe, nel 2005, di produrre gli effetti programmati di riduzione dell'indebitamento netto (confermati in circa 24 miliardi di euro) e, nello stesso tempo, di coprire maggiori spese correnti per 2,7 miliardi di euro e, soprattutto, minori imposte dirette stimate, complessivamente, in circa 5,8 miliardi (4,3 miliardi riferibili alla riforma dell'imposta sul reddito e 1,5 miliardi a diverse proroghe di sgravi e agevolazioni).

Come si è detto, è programmata una considerevole quota di interventi di dismissione di attivi patrimoniali (immobili, strade, demanio) che, nel 2005, dovrebbero superare i 7 miliardi di euro. Considerando le altre misure di natura transitoria, quali le rate del condono edilizio slittate dal 2004 e le altre sanatorie previste, si rileva come il peso dei provvedimenti una tantum, anche se in via di riduzione, resterebbe significativo: secondo stime della Banca d'Italia circa l'1% del PIL.

Nei successivi paragrafi vengono analizzate le singole principali misure che compongono la manovra, con l'intento di offrire al Parlamento, anche se in modo parziale e sintetico, un insieme di valutazioni sull'efficacia e sulla realizzabilità delle misure adottate.

Restando a livello aggregato, si può ancora osservare che, rispetto al disegno di legge iniziale, la manovra definitiva ha introdotto misure di ulteriore contenimento dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche (per circa 1,1 miliardi) e di aumento del prelievo (per circa 3,9 miliardi). Si tratta di interventi che, nel caso della spesa, mirano a comprimere una categoria già oggetto di reiterati provvedimenti di controllo (dal decreto taglia-spesa del 2002, al DL n. 168 del 2004 e alla stessa disciplina del 2% contenuta già nel disegno di legge finanziaria per il 2005) e, nel caso delle entrate, riguardano lo slittamento di due rate del condono edilizio al 2005 e aumenti degli importi fissi delle imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale.

Il quadro definitivo, dunque, propone una manovra nella quale il peso delle misure di aumento del prelievo fiscale è ancora molto rilevante. A fronte dello sgravio

relativo all'imposta sul reddito, infatti, si delinea un insieme di interventi di recupero del gettito per un importo di circa 11 miliardi di euro. Si tratta essenzialmente di misure volte all'ampliamento e all'emersione delle basi imponibili e, in particolare, alla revisione e all'aggiornamento degli studi di settore. In materia, tuttavia, l'esame parlamentare si è concluso con l'eliminazione della norma che prevedeva un aggiornamento annuale automatico basato su indicatori di contabilità nazionale; scelta che accentua le perplessità sulla consistenza degli effetti attesi dal provvedimento.

Sul fronte della spesa, l'azione di contenimento è, sostanzialmente, articolata intorno a tre strumenti di disciplina: la "regola del 2%" che fissa un limite all'incremento nominale della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai valori di preconsuntivo del 2004, come definiti nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2004 (con esclusione di alcune categorie di spesa); la revisione della disciplina del Patto di stabilità interno, che introduce per tutti gli enti territoriali un limite alla spesa, anziché ai saldi; l'aggiornamento e la fissazione di un limite alla crescita della spesa sanitaria.

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

Tabella 1

La manovra di finanza pubblica per il 2005: effetti sul Conto delle Amministrazioni pubbliche

(in milioni di euro)

	manovra iniziale			manovra definitiva		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Minori spese (articolato L.F.)						
Redditi da lavoro dipendente	-217	-150	-150	-702	-1.514	-2.263
Spese della PA	-6.910	-7.577	-8.629	-8.059	-9.483	-10.445
Prestazioni sociali in denaro	0	0	0	-36	-106	-106
Altre spese correnti	0	0	0	-260	-330	-260
Interessi passivi	-20	-20	-20	-20	-20	-20
Minori spese correnti (A)	-7.147	-7.747	-8.799	-9.078	-11.453	-13.093
Minori spese in conto capitale (B)	-2.105	-1.015	-935	-2.273	-1.198	-1.033
Minori spese tabelle e bilancio (C)	-1.500	-507	-248	-1.674	-507	-302
Totale minori spese (A)+(B)+(C)	-10.752	-9.269	-9.982	-13.025	-13.158	-14.428
Maggiori spese (articolato L.F.)						
Redditi da lavoro dipendente	80	80	80	540	853	933
Spese della PA	0	0	0	0	0	0
Prestazioni sociali in denaro	0	0	0	21	22	22
Altre spese correnti	723	290	290	1.225	823	805
Interessi passivi	0	0	0	58	68	57
Maggiori spese correnti (D)	803	371	371	1.844	1.766	1.818
Maggiori spese in conto capitale (E)	120	130	67	885	407	405
Totale maggiori spese (D)+(E)	923	501	438	2.730	2.173	2.223
Minori entrate (articolato L.F.)						
Minori imposte dirette	-241	-97	21	-4.538	-6.919	-5.998
Minori imposte indirette	-1.220	-102	-110	-1.220	-740	-776
Totale minori entrate	-1.461	-199	-89	-5.758	-7.658	-6.774
Maggiori entrate (articolato L.F.)						
Maggiori imposte dirette	3.208	1.649	1.851	3.134	2.831	1.744
Maggiori imposte indirette	3.891	2.423	2.538	5.779	5.734	6.290
Maggiori entrate in c/c capitale	0	0	0	2.070	50	50
Totale maggiori entrate	7.099	4.072	4.390	10.983	8.615	8.084
Dismissioni attivi patrimoniali						
Immobili	4.000	0	0	4.000	0	0
Strade	3.000	0	0	3.000	0	0
Demanio	105	0	0	90	0	0
Dismissioni immobiliari	7.105	0	0	7.090	0	0
Contabiliz. Debito e gestione attivi	1.500	0	0	1.500	0	0
Totale manovra	24.072	12.641	13.845	24.110	11.941	13.516
Totale minori spese (A+B+C)	10.752	9.269	9.982	13.025	13.158	14.428
Totale maggiori entrate	7.099	4.072	4.390	10.983	8.615	8.084
Totale misure temporanee	7.105	0	0	7.090	0	0
Contabiliz. Debito e gestione attivi	1.500	0	0	1.500	0	0
Totale manovra lorda	26.456	13.341	14.372	32.597	21.773	22.513
Totale maggiori spese	923	501	438	2.730	2.173	2.223
Totale minori entrate	1.461	199	89	5.758	7.658	6.774

Tabella 1 (continua)

La manovra di finanza pubblica per il 2005: effetti sul Conto delle Amministrazioni pubbliche

	manovra iniziale			manovra definitiva		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Minori spese (articolato L.F.)						
Redditi da lavoro dipendente	2,0	1,6	1,5	5,4	11,5	15,7
Spese della PA	64,3	81,7	86,4	61,9	72,1	72,4
Prestazioni sociali in denaro	0,0	0,0	0,0	0,3	0,8	0,7
Altre spese correnti	0,0	0,0	0,0	2,0	2,5	1,8
Interessi passivi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Minori spese correnti (A)	66,5	83,6	88,1	69,7	87,0	90,7
Minori spese in conto capitale (B)	19,6	11,0	9,4	17,5	9,1	7,2
Minori spese tabelle e bilancio (C)	14,0	5,5	2,5	12,9	3,9	2,1
Totale minori spese (A)+(B)+(C)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Maggiori spese (articolato L.F.)						
Redditi da lavoro dipendente	8,7	16,0	18,3	19,8	39,3	42,0
Spese della PA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestazioni sociali in denaro	0,0	0,0	0,0	0,8	1,0	1,0
Altre spese correnti	78,3	58,0	66,3	44,9	37,9	36,2
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	2,1	3,1	2,6
Maggiori spese correnti (D)	87,0	74,1	84,7	67,6	81,3	81,8
Maggiori spese in conto capitale (E)	13,0	25,9	15,3	32,4	18,7	18,2
Totale maggiori spese (D)+(E)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Minori entrate (articolato L.F.)						
Minori imposte dirette	16,5	48,6		78,8	90,3	88,5
Minori imposte indirette	83,5	51,4		21,2	9,7	11,5
Totale minori entrate	100	100		100	100	100
Maggiori entrate (articolato L.F.)						
Maggiori imposte dirette	45,2	40,5	42,2	28,5	32,9	21,6
Maggiori imposte indirette	54,8	59,5	57,8	52,6	66,6	77,8
Maggiori entrate in c/c capitale	0,0	0,0	0,0	18,8	0,6	0,6
Totale maggiori entrate	100	100	100	100	100	100
Dismissioni attivi patrimoniali						
Immobili	56,3	0	0	56,4	0	0
Strade	42,2	0	0	42,3	0	0
Demanio	1,5			1,3		
Dismissioni immobiliari	100	0	0	100	0	0
Contabiliz. Debito e gestione attivi	100			100		
Totale manovra	100	100	100	100	100	100
Totale minori spese (A+B+C)	40,6	69,5	69,5	40,0	60,4	64,1
Totale maggiori entrate	26,8	30,5	30,5	33,7	39,6	35,9
Totale misure temporanee	26,9	0,0	0,0	21,8	0,0	0,0
Contabiliz. Debito e gestione attivi	5,7	0,0	0,0	4,6	0,0	0,0
Totale manovra lorda	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale maggiori spese	38,7	71,5	83,1	32,2	22,1	24,7
Totale minori entrate	61,3	28,5	16,9	67,8	77,9	75,3

La manovra correttiva: i principali provvedimenti in materia di spesa.

Il contenimento della spesa nel bilancio dello Stato: la regola del 2%.

8.

Come si diceva in precedenza, oltre il 20% delle minori spese correnti è riferibile alla applicazione al bilancio dello Stato della disposizione che stabilisce, per il triennio 2005-2007, una spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche non superiore al 2% rispetto all'anno precedente. Tale disposizione viene estesa anche alle riassegnazioni di entrate e ai fondi di riserva, ponendo in tale maniera un limite al complesso delle risorse utilizzabili per variazioni non programmate della spesa.

La norma prevede che gli stanziamenti iniziali di competenza e di cassa del bilancio statale vengano conseguentemente ridotti: il miglioramento dei saldi è di circa 1200 milioni nel 2005 (1000 milioni negli anni successivi) per l'operare di tale vincolo sulla spesa per consumi intermedi, mentre di 320 milioni (650 nel 2006 e 850 nel 2007) sono gli effetti sulla spesa di investimento. Nel corso dell'esame parlamentare è stata disposta una ulteriore riduzione degli stanziamenti per consumi intermedi per un importo pari a 700 milioni di euro nel 2005 (1300 milioni a decorrere dal 2006).

Come è noto, i consumi intermedi sono stati oggetto negli ultimi esercizi di diversi interventi. L'ultimo, il decreto legge n. 168 del 2004 di correzione degli andamenti di finanza pubblica per il 2004, ha disposto una riduzione degli stanziamenti di spesa di circa 1.500 milioni di euro. Un taglio che, nella relazione tecnica, veniva valutato pari al 36% degli stanziamenti non obbligatori della categoria. Un obiettivo poi, in certa misura, ridimensionato con l'istituzione (in base all'emendamento presentato in sede di conversione) di un fondo da ripartire per l'anno 2004 per esigenze relative a consumi intermedi delle forze armate (575 milioni).

Dai primi dati di consuntivo relativi all'esercizio finanziario 2004, non sembrano potersi trarre elementi a conforto di una piena efficacia dell'azione di contenimento per il 2004: gli stanziamenti definitivi di competenza per questa tipologia di spesa risultano pari a 14.072 milioni di euro, contro una previsione iniziale di 11.547 (la previsione iniziale sale a 12.618 milioni se si considerano alcune riclassificazioni operate in corso d'anno) su cui doveva operare la correzione in base al DL n. 168 del 2004. L'importo a

consuntivo risulta solo di poco inferiore agli stanziamenti del 2003 (14.154 milioni di euro). Anche il dato degli impegni conferma la difficoltà evidenziata: gli impegni effettivi ammontano a 13.666 milioni, inferiori a quelli del 2003 del solo 0,2%. Va considerato, poi, che il dato del 2003 risentiva dell'effetto di recupero della spesa conseguente ai contenimenti disposti nel 2002. Sul consuntivo dell'esercizio 2004 - che la Corte analizzerà nella relazione sul rendiconto dello Stato - potrebbero, tuttavia, aver inciso, in misura non trascurabile, aumenti di spesa autorizzati da provvedimenti specifici nonché importi riferibili a regolazioni debitorie o ad eccedenze di spesa; operazioni che potrebbero alterare il confronto tra gli ultimi esercizi.

L'obiettivo di spesa riferito ai consumi intermedi appare, comunque, stringente. Il vincolo del 2% è, infatti, riferito ad una base 2004 (le previsioni corrette con gli effetti del DL 168) che dovrebbe risultare inferiore al livello di spesa effettivamente realizzato in tale anno. In altri termini, il livello-obiettivo per il 2005 si collocherebbe al di sotto del livello di spesa del 2004. L'obiettivo è stato inasprito a seguito del citato contenimento di altri 700 milioni, disposto nel corso dell'esame parlamentare, sempre sui consumi intermedi, per consentire parziale copertura ai programmi di sgravi fiscali.

La conseguibilità di tale obiettivo appare, dunque, affidata alla stretta osservanza di quanto previsto con la circolare 5/2005 del Mef applicativa delle disposizioni della legge finanziaria: con essa, infatti, l'Amministrazione ha disposto che per la categoria dei consumi intermedi siano consentite nell'anno solo variazioni compensative che comportino l'invarianza o la riduzione delle dotazioni di competenza. Una misura essenziale per un effettivo contenimento della spesa nell'esercizio.

Tabella 2

La spesa per consumi intermedi. 2001-2004								
(migliaia di euro)								
Descrizione	2001		2002		2003		2004	
		variazione % es. prec.		variazione % es. prec.		variazione % es. prec.		variazione % es. prec.
Stanziamenti iniziali	11.327.430		10.983.292	-3,04	10.604.278	-3,45	12.618.438	18,99
Stanziamenti definitivi	14.281.563		13.124.592	-8,10	14.154.493	7,85	14.072.020	-0,58
Impegni effettivi	13.974.233	-4,25	10.785.658	-22,82	13.691.101	26,94	13.665.971	-0,18

Il dato relativo agli stanziamenti iniziali di competenza per il 2004 è pari a 11.547,2 milioni di euro. L'importo di 12.618,4 milioni è frutto delle modificazioni nella classificazione di alcuni capitoli avvenuta in corso di esercizio.

Le spese di personale

9.

Quanto alle spese di personale, la versione originaria della manovra di bilancio assumeva l'ipotesi che esse non richiedessero correzioni (anche a prescindere dalla circostanza che tale categoria di spesa non risultava formalmente vincolata alla "regola del 2%"), in ragione di una proiezione tendenziale per il 2005 che il Governo collocava al di sotto del 2% (per la precisione, all'1,93%).

Tale proiezione derivava dalla scelta di imputare al 2004, in sede di preconsuntivo, gli oneri connessi ai contratti collettivi nazionali rimasti da stipulare per il biennio 2002-2003 ed ai contratti per i comparti statali relativi al biennio 2004-2005. Secondo questa ipotesi, i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche – gravati dei menzionati oneri – sarebbero dovuti aumentare, nel 2004, di oltre il 6%. Tale previsione si è rivelata, però, infondata: secondo le stime dell'ISTAT (1° marzo 2005), come si è ricordato, i redditi da lavoro dipendente nell'intera pubblica amministrazione sono aumentati, nel 2004, del 3%, per effetto della stipula, nell'anno, solo di alcuni contratti – principalmente, di quelli relativi al s.s.n. ed alle autonomie locali – relativi al biennio 2002-2003.

In tale nuovo scenario, vanno verificate le implicazioni finanziarie del rinvio al 2005 di un così consistente insieme di contratti da rinnovare.

Al riguardo, va anzitutto osservato come la legge finanziaria 2004 avesse già disposto lo stanziamento delle risorse necessarie al recupero dell'inflazione programmata (a suo tempo stimata, per l'insieme degli anni 2004 e 2005, nella misura del 3,6%). Inoltre, l'incremento di spesa previsto per il 2005 ha incorporato – nelle proiezioni a legislazione vigente – l'onere già stimato per il 2004 come effetto della stipula sia dei contratti relativi al precedente biennio e non ancora definiti, sia dei contratti per il biennio 2004-2005 relativi ai comparti statali. A tale aumento (ed allo 0,1% inizialmente previsto dal DDL finanziaria), il testo definitivo della legge finanziaria 2005 ha, poi, aggiunto un ulteriore 0,61% del monte salari (in modo da realizzare un incremento medio delle retribuzioni del 4,31%), la cui copertura sarebbe assicurata da un equivalente risparmio di spesa dovuto al blocco del *turn over* per il 2005.

Il Governo è consapevole che, per comprendere “se l’evoluzione della massa delle retribuzioni è coerente, occorre vedere se le manovre del *turn over* hanno un effetto nella pratica” (così il Ragioniere generale dello Stato nell’audizione avanti alle commissioni riunite Bilancio del 17 marzo 2005), ma, secondo dati in possesso dello stesso Governo (forniti nella medesima occasione), la concreta aspettativa del previsto risparmio sarebbe sostenuta dai positivi risultati conseguiti dal blocco del *turn over* nel 2003 e nel 2004.

Senonché, la mancata stipula, nel 2004, dei contratti collettivi di cui s’è detto e, perciò, lo spostamento al 2005 del relativo onere comporterà, inevitabilmente, che, in tale ultimo esercizio, le spese di personale eccederanno il tetto dell’1,93%, che – in sede di preconsuntivo – era stato stimato quale “effetto naturale” dei contratti già stipulati per il biennio 2003-2004 e degli altri di cui era prevista la stipula entro il 2004.

Come di consueto, la spesa per i rinnovi del personale appartenente ai comparti non statali, calcolata in base agli stessi parametri, viene fatta gravare direttamente sui bilanci degli enti.

Resta da chiarire che il dato ISTAT costituisce il risultato di una crescita non omogenea dei redditi all’interno delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni regionali-locali. Mentre, infatti, i primi sarebbero diminuiti, fra il 2003 e il 2004, dell’1,86%, i secondi sarebbero aumentati del 9,99% (quelli dei dipendenti degli enti di previdenza sarebbero cresciuti del 2,63%).

In ogni caso, la diversità delle informazioni tratte dal preconsuntivo 2004 rispetto a quelle risultanti dalle elaborazioni ISTAT ripropone il tema della confrontabilità fra i documenti di bilancio (dove la spesa per il finanziamento dei contratti collettivi per il personale dei comparti non statali emerge - com’è noto - solo nella relazione tecnica al disegno di legge finanziaria) e i dati di contabilità nazionale (unicamente rilevanti al fine di apprezzare il rispetto dei vincoli comunitari). Gli uni e gli altri evidenziano, comunque, la necessità (ripetutamente rappresentata dalla Corte, da ultimo nell’audizione dell’ottobre 2004 sul DDL finanziaria) di monitorare accuratamente l’evoluzione della spesa derivante dalla contrattazione collettiva e, in particolare, da quella (nazionale e, soprattutto, integrativa) per il personale degli enti territoriali, alla quale è dovuta la quota maggiore dell’incremento di spesa verificatosi nel 2004.

Il patto di stabilità interno per gli enti territoriali

10.

L'estensione agli enti territoriali delle norme per il contenimento entro il 2% degli incrementi di spesa ha comportato una sostanziale revisione del patto di stabilità interno.

La nuova normativa prevede che la spesa soggetta al vincolo del patto sia quella complessiva al netto degli oneri per il personale, per la sanità, per spese derivanti dall'acquisizione di attività finanziarie e per trasferimenti a soggetti facenti parte della Pubblica amministrazione e dispone l'estensione della disciplina anche agli enti minori (superiori ai 3.000 abitanti). Rispetto al passato viene, quindi, ricompresa nel vincolo sia la spesa in conto capitale, sia quella destinata al finanziamento delle funzioni conferite e al pagamento degli interessi.

L'entità della correzione è stata stimata dal Governo, nella relazione tecnica allegata al testo iniziale, a partire dai risultati delle amministrazioni territoriali (come calcolati dall'ISTAT ai fini della contabilità delle pubbliche amministrazioni) relativi al 2003: da questo dato viene ricostruito il risultato previsto per il 2004 che, in analogia a quanto disposto per le amministrazioni centrali, viene incrementato del 2%, quale tetto alla crescita per il 2005. L'effetto della misura è pertanto pari alla differenza tra il dato così ottenuto e quello previsto per il 2005 nel quadro tendenziale della P.A.

Nella versione iniziale del provvedimento, l'importo di spesa obiettivo per il 2005 equivaleva per tutti gli enti soggetti al patto ad una crescita del 4,8% della spesa osservata nel 2003.

Tale previsione è stata mantenuta nel testo definitivo per le sole Regioni a statuto ordinario.

Per gli altri enti, invece, il tetto massimo di spesa, valido sia per competenza che per cassa, è pari, per il 2005, all'ammontare medio delle spese sostenute negli anni 2001, 2002, 2003, aumentato dell'11,5%. Tale percentuale di incremento viene ridotta al 10% per gli enti locali che nel medesimo periodo abbiano registrato una media delle spese correnti superiore a quella della propria classe demografica.

Il dato relativo al 2005 viene incrementato del 2% negli anni successivi.

Da tale misura erano attesi, nel testo iniziale, correttivi sul conto tendenziale delle amministrazioni pubbliche per 1.270 milioni di euro, che crescevano a 2.057 nel 2006 e a 3.024 nel 2007. Nella versione definitiva i risparmi sono ulteriormente aumentati: 1.465 milioni nel 2005, 2.210 nel 2006.

La relazione tecnica presentata in seguito alle variazioni apportate nel corso dell'esame parlamentare considera le modifiche neutrali in termini finanziari, confermando quindi gli effetti attesi inizialmente. La minore spesa riconducibile all'applicazione di un vincolo più stringente agli enti meno virtuosi determina invece, secondo le nuove quantificazioni, maggiori risparmi rispetto alle ipotesi originarie, utilizzati ad incremento dell'efficacia della manovra correttiva.

La realizzabilità di tali risparmi di spesa è strettamente legata alla credibilità delle ipotesi assunte per la quantificazione, ma anche alla gestibilità per gli enti del nuovo meccanismo del patto. Per valutarne entrambi gli aspetti ci si è basati sui dati relativi ai pagamenti delle amministrazioni locali riassunti nella trimestrale di cassa e su un campione di enti che la Sezione delle Autonomie della Corte ha costruito per le analisi preliminari nell'ambito dell'attività di referto al Parlamento (il campione è centrato sugli enti comunali di dimensione maggiore mentre le amministrazioni provinciali sono considerate nella loro totalità).

L'esame condotto permette di avanzare alcune prime osservazioni:

- le modifiche introdotte nel corso del dibattito parlamentare hanno voluto ridurre i possibili effetti negativi sugli enti locali della modifica del meccanismo di funzionamento del patto. Come la Corte ha avuto modo di sottolineare in sede di audizione sulla manovra finanziaria, il riferimento al risultato di un singolo esercizio (il 2003) e la contemporanea estensione del vincolo alle spese in conto capitale potevano rischiare di avere serie ripercussioni sull'attività degli enti. La considerazione infatti della spesa in conto capitale fa crescere considerevolmente la variabilità della spesa; l'aggancio ad un singolo esercizio per la calibratura della spesa per un triennio (si dispone infatti un tetto alla crescita del 2% per ciascun esercizio considerato) poteva comportare effetti particolarmente stringenti solo in funzione delle diverse scelte operate in tema di investimenti nell'esercizio base. Di qui la soluzione di considerare il

dato medio di un triennio per ridurre i rischi legati alle oscillazioni nella spesa per investimenti;

- guardando ai dati della relazione trimestrale di cassa relativi al complesso degli enti locali (province e comuni) e confrontando il livello dei pagamenti complessivi ottenuti calcolando i tetti di spesa previsti nelle due diverse versioni, si osserva che il valore frutto della crescita dell'11,5% dei pagamenti medi del triennio 2001-2003 risulta superiore a quello ottenuto applicando una crescita del 4,8% al risultato 2003. Una differenza di circa 915 milioni di euro pari a circa il 1,6% della spesa;

- ripetendo le valutazioni per singolo ente, in base al campione costruito dalla Corte, e seguendo il procedimento semplificato adottato nella stessa relazione tecnica (pagamenti complessivi al netto delle spese per il personale), si ottiene una conferma del risultato: pur considerando gli abbattimenti dal 11,5% al 10% per gli enti non virtuosi, l'importo complessivo basato sulla media triennale risulta superiore a quello originario di circa il 2%;

- distinguendo poi i dati relativi ai comuni rispetto a quelli provinciali si osserva una forte disomogeneità nei risultati: per oltre il 65% dei comuni del campione, il calcolo sulla media del triennio consente di ottenere un livello obiettivo di spesa più elevato. Il 60% degli enti presenta valori della spesa corrente pro capite superiori a quelli della soglia individuata per la definizione di comportamenti virtuosi (decreto del Ministero dell'Interno del gennaio scorso). Pur ridimensionando nel caso di questi enti l'incremento dall'11,5% al 10%, i valori calcolati con la nuova metodologia comportano una crescita del livello obiettivo di spesa del 7%;

- per il 76% delle amministrazioni provinciali, invece, il nuovo meccanismo di calcolo del tetto di spesa comporta una riduzione degli importi riconosciuti (si tratta di un risultato strettamente legato alla rapida crescita delle spese nelle realtà provinciali che, come si rileva anche nell'ultima Relazione della Corte al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali, è da ricondurre alle funzioni trasferite). In base al nuovo sistema solo nel 35% dei casi il tetto in termini di pagamenti risulta superiore al risultato ottenuto nel 2003;

- tali risultati si accentuano se si considerano gli impegni: in questo caso la riduzione che per le amministrazioni provinciali deriva dalla modifica della base di

calcolo risulta ancora più netta e tale da superare il miglioramento riscontrabile per i comuni del campione (+1,4%).

Le osservazioni che precedono, seppur basate su un campione di enti (che tuttavia in termini di popolazione amministrata rappresenta circa il 35% del totale), non sembrano dissipare i dubbi sorti in termini di quantificazione dei risparmi attesi. Le differenti evidenze che derivano da utilizzo di dati relativi ai pagamenti e agli impegni rendono poi ancora più complesso cogliere quale potrà essere il risultato che ne deriverà in termini di contabilità economica. Se in altre parole la traduzione dei vincoli operativi in termini di competenza giuridica e di cassa consentirà di raggiungere gli obiettivi che nella relazione tecnica sono espressi in termini di competenza economica.

Si conferma in ogni caso, anche in questa nuova impostazione, l'impressione, più volte espressa dalla Corte, che livelli di variazione predefiniti e automatici non possono considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica. Di qui l'urgenza di un compimento del processo avviato con la riforma costituzionale per un nuovo meccanismo di finanziamento delle realtà territoriali.

Tabella 3

I pagamenti degli enti locali nel 2005 - Un confronto tra le metodologie di calcolo - dati in migliaia di euro

	numero enti del campione	popolazione	Pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - 2003	Pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - media 2001-2003	Importo 2005 = pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - 2003 - rivalutati al 4,8% [A]	Importo 2005 = pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - media 2001-2003 rivalutati al 11,5% [B]	Importo 2005 = pagamenti complessivi al netto di quelli per il personale - media 2001-2003 rivalutati al 10% [C]	Variazione [B-A] o [C-A]
Province								
enti virtuosi [A]<[B]	11	5.003.445	552.332	537.234	578.844	617.819		38.975
enti virtuosi [A]>[B]	35	23.518.898	2.984.553	2.314.542	3.127.812	2.661.723		-466.088
altri enti [A]<[C]	12	4.909.155	1.015.913	1.009.818	1.064.677		1.110.800	46.123
altri enti [A]>[C]	38	20.689.014	4.411.424	3.591.040	4.623.172		3.950.144	-673.028
Comuni								
enti virtuosi [A]<[B]	33	4.839.004	3.593.384	3.696.818	3.765.866	4.121.952		356.086
enti virtuosi [A]>[B]	15	2.357.961	2.172.189	1.917.627	2.276.454	2.138.154		-138.300
altri enti [A]<[B]	47	8.355.332	13.983.898	14.978.968	14.655.125		16.476.865	1.821.740
altri enti [A]>[B]	27	2.833.070	3.553.172	3.115.005	3.723.724		3.426.506	-297.219
Totale campione			32266865	31161052	33815675	9539649	24964314	688288
Province Comuni dati trimestrale di cassa			55153000	52660333	57800344	58716272		915928

Il campione comprende tutte le province tranne quelle autonome di Trento e Bolzano e quella di Aosta. Nell'analisi non sono state considerate inoltre 4 ulteriori province (Alessandria, Agrigento, Catanzaro e Taranto) per le quali non si disponeva di una informazione completa.