

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 1 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

VOCI	(milioni di euro)						
	2001	2002	2003	2004	variazioni percentuali		
					2002 su 2001	2003 su 2002	2004 su 2003
Spesa per consumi finali	125.440	132.653	137.707	149.235	5,75	3,81	8,37
<i>redditi da lavoro dipendente</i>	54.636	56.844	58.291	64.118	4,04	2,55	10,00
<i>acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	30.930	32.791	33.505	35.888	6,02	2,18	7,11
<i>consumi intermedi</i>	42.493	44.660	45.982	48.486	5,10	2,96	5,45
Contributi alla produzione	7.618	7.948	8.111	8.182	4,33	2,05	0,88
Prestazioni sociali in denaro	1.794	1.936	2.033	2.133	7,92	5,01	4,92
Trasferimenti correnti diversi	4.654	5.064	5.600	5.732	8,81	10,58	2,36
Altre spese correnti	1.631	1.591	1.453	1.580	-2,45	-8,67	8,74
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO							
INTERESSI	141.137	149.192	154.904	166.862	5,71	3,83	7,72
Interessi passivi	4.557	4.522	4.448	4.297	-0,77	-1,64	-3,39
TOTALE USCITE CORRENTI	145.694	153.714	159.352	171.159	5,50	3,67	7,41
Investimenti fissi lordi	22.990	24.548	25.925	28.578	6,78	5,61	10,23
Contributi agli investimenti	7.542	8.337	8.492	9.080	10,54	1,86	6,92
<i>a famiglie</i>	1.751	2.327	1.904	2.078	32,90	-18,18	9,14
<i>a imprese</i>	5.791	6.010	6.588	7.002	3,78	9,62	6,28
Altre uscite in conto capitale	1.343	506	402	540	-62,32	-20,55	34,33
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	31.875	33.391	34.819	38.198	4,76	4,28	9,70
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	177.569	187.105	194.171	209.357	5,37	3,78	7,82
Imposte indirette	56.657	58.349	61.074	61.590	2,99	4,67	0,84
Imposte dirette	20.671	24.102	26.133	27.042	16,60	8,43	3,48
Contributi sociali	1.027	1.087	1.120	1.219	5,84	3,04	8,84
Trasferimenti da enti pubblici	62.427	62.208	61.785	68.643	-0,35	-0,68	11,10
Trasferimenti correnti diversi	4.795	5.151	5.205	6.080	7,42	1,05	16,81
Altre entrate correnti	12.175	12.682	14.255	15.897	4,16	12,40	11,52
TOTALE ENTRATE CORRENTI	157.752	163.579	169.572	180.471	3,69	3,66	6,43
Imposte in conto capitale	48	68	1.898	1.026	41,67	2691,18	-45,94
Contributi agli investimenti	10.871	10.903	12.482	15.467	0,29	14,48	23,91
Altri trasferimenti in c/capitale	5.737	4.415	7.146	1.268	-23,04	61,86	-82,26
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	16.656	15.386	21.526	17.761	-7,62	39,91	-17,49
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	174.408	178.965	191.098	198.232	2,61	6,78	3,73
Saldo corrente	12.058	9.865	10.220	9.312			
Indebitamento	-3.161	-8.140	-3.073	-11.125			

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Nella spesa corrente sono i consumi finali a conoscere l'aumento più significativo (+8,4%).

Crescono, di oltre il 10 per cento, i redditi da lavoro dipendente. Su tale spesa ha pesato nell'anno la firma di alcuni rinnovi contrattuali. Alla base della forte espansione rilevata nel 2004 si pone la contabilizzazione, nell'esercizio di stipula dei contratti, non solo dell'effetto degli incrementi retributivi a regime, ma anche dell'onere degli arretrati maturati dalla decorrenza economica del contratto stipulato secondo le convenzioni contabili assunte in sede di contabilità delle Amministrazioni pubbliche.

Pesa sulla dinamica complessiva di questa voce di spesa, per la quale sono disposti vincoli prefissati, l'insorgere di incrementi retributivi dovuti a fattori non "governati" dalla contrattazione nazionale, o perché rimessi alla contrattazione integrativa (sulla quale, specie nelle Regioni e negli enti locali, non esistono efficaci controlli), o perché connessi a meccanismi destinati ad operare nel corso della vigenza dei contratti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità, altre competenze accessorie) e la cui portata non è oggetto di attendibili quantificazioni nelle previsioni di spesa formulate nei documenti di bilancio (la formulazione di tipo "aperto" di clausole contrattuali che attribuiscono diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa, contribuisce a determinare tale fenomeno). In entrambi i casi, si generano effetti che non rientrano, evidentemente, nelle proiezioni di spesa formulate nei documenti di bilancio e riscontrate dalla Corte in sede di "certificazione" dei contratti.

L'esorbitanza dei consuntivi della spesa di personale rispetto alle previsioni può, inoltre, dipendere anche da una non corretta valutazione degli oneri connessi agli arretrati (che, come si è ricordato, vengono contabilizzati, in contabilità nazionale, nell'anno di stipula del contratto) e/o da incrementi dell'occupazione nei diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche, in deroga ai blocchi programmati.

Le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno, infatti, dato, negli anni trascorsi, risultati del tutto insoddisfacenti. Secondo le rilevazioni dell'ISTAT le unità di lavoro dell'Amministrazione pubblica sarebbero, anzi, aumentate di poco meno di 110 mila unità tra il 2000 e il 2004 (più di 80 mila solo tra 2000 e 2001), un aumento più concentrato nell'Amministrazione centrale (circa 75 mila unità) che negli enti territoriali. Solo nel 2004 si è realizzata una lieve flessione nel numero di dipendenti pubblici.

Si tratta di una tendenza in evidente contrasto con gli obiettivi di riduzione ripetutamente assunti a base dei documenti programmatici e da attribuire alle innumerevoli deroghe al blocco, consentite dalle stesse leggi che si sono proposte di ridurre il personale. Sul presupposto del blocco, peraltro, si sono sviluppate forme di lavoro flessibile ed anche forme di lavoro non dipendente: secondo dati dell'ARAN, gli occupati con rapporti di lavoro flessibile superavano, nel 2001, le 250.000 unità e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (i cui costi, come è noto, vengono però contabilizzati nei consumi intermedi) sono passati dagli 85.000 del 2001 a poco meno di 100.000 nel 2003.

Il blocco, inoltre, ha ulteriormente favorito l'espansione dell'area in cui operano imprese private che gestiscono, con personale in regime privatistico, attività e servizi pubblici.

Aumenta poi la spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (+7,1%); in crescita anche i consumi intermedi (+5,5%).

Negli acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" sono ricompresi, essenzialmente, i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci a cui è attribuibile buona parte dell'incremento dell'anno. Dopo il buon risultato del 2003, quando la crescita era stata contenuta entro il 2,2 per cento, il tasso di incremento ritorna sui livelli del triennio precedente.

Ancora più netta appare la divaricazione rispetto alle Amministrazioni centrali in materia di consumi intermedi: ad una riduzione consistente (-13,5%) degli acquisti di beni e servizi delle prime corrisponde, invece, una dinamica sostenuta degli enti territoriali (5,5%). Anche in questo caso l'azione svolta nel contenimento della spesa per il 2003 sembra aver prodotto effetti non permanenti.

In aumento del +9,7 per cento le spese in conto capitale, una crescita più che raddoppiata rispetto all'ultimo biennio (si era attestata su valori intorno al 4,5%). Il risultato è legato soprattutto all'andamento degli investimenti fissi lordi (+10,2%), ma anche ai contributi per gli investimenti verso famiglie e imprese, cresciuti rispettivamente del 9,1 per cento e del 6,3 per cento.

In questo caso, il confronto con l'andamento delle Amministrazioni centrali deve essere fatto guardando al dato al netto delle vendite di immobili effettuate nel triennio, siano esse nella forma delle cessioni dirette che utilizzando cartolarizzazioni, o siano altre operazioni finanziarie (nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti).

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 11 miliardi e a 2,7 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 per cento nel 2002, del 6,1 per cento nel 2003 e del 6,6 per cento nel 2004.

Dal confronto si conferma nel 2004 la tendenza, già evidenziata negli esercizi passati, ad un crescente ruolo delle Amministrazioni decentrate negli investimenti delle pubbliche Amministrazioni: esse ormai costituiscono poco meno dei tre quarti degli investimenti complessivi (al netto delle dismissioni immobiliari).

Con riguardo alle entrate, i dati di contabilità nazionale indicano, per il 2004, un rallentamento nel processo di decentramento fiscale. La quota delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul prelievo complessivo risulta pari al 16,1 per cento, mentre nel 2003 aveva raggiunto il 16,2 per cento confermando una crescita continua dal 1990. Si riduce di un punto percentuale il tasso di autofinanziamento (rapporto tra entrate fiscali ed entrate complessive), anche in questo caso interrompendo una crescita che aveva caratterizzato gli ultimi anni.

Il rallentamento va imputato alla forte contrazione nella crescita delle imposte indirette (solo +0,84%), aumentate invece nelle Amministrazioni centrali di oltre il 5,8 per cento. Su tale risultato ha inciso sia la diversa composizione del paniere delle imposte indirette riscosse dalle Amministrazioni locali rispetto a quelle delle Amministrazioni centrali, sia il ritardo nel completamento del riordino del sistema di finanziamento territoriale: se infatti alcuni tributi regionali hanno manifestato effettivamente una crescita più contenuta (è il caso della tassa sulle auto), per la compartecipazione IVA la continua revisione della quota compartecipata in funzione dei trasferimenti da abolire piuttosto che della variazione effettiva del gettito (criterio dovuto all'allungamento dei tempi di entrata a regime del nuovo sistema) non ha consentito agli

enti territoriali di “appropriarsi” di una quota proporzionata al buon andamento dell’IVA registrato a livello erariale (+4,6%).

Nel complesso, come si diceva, tali andamenti comportano un forte incremento del contributo delle Amministrazioni locali all’indebitamento complessivo: da poco più di 2 miliardi di euro del 2003 si passa nel 2004 ad oltre 11 miliardi; in termini di PIL si passa dallo 0,2 per cento allo 0,9 per cento. È soprattutto il disavanzo tra entrate e spese in conto capitale a determinare tale risultato: a fronte di una crescita della spesa in conto capitale del 9,7 per cento, che raggiunge i 38,2 miliardi di euro, le entrate in conto capitale sono pari a 17,8 miliardi, in flessione rispetto all’esercizio precedente di oltre il 17 per cento.

2.2 Il Conto delle Amministrazioni regionali e delle aziende sanitarie

Più limitata la crescita della spesa se si guarda alle sole Regioni (ordinarie e a statuto speciale): queste nel 2004 sono aumentate del 5,2% rispetto al 2003. Un risultato frutto di andamenti divergenti nella spesa corrente e in quella in conto capitale. La prima presenta una netta accelerazione con un incremento sul 2003 del 10,3% (contro l’1,3% tra il 2002 e il 2003), mentre la seconda registra un calo pari a poco meno del 15%.

Nella spesa corrente sono i trasferimenti ad enti pubblici (+12%) e i consumi finali (+6,4%) a conoscere l’aumento più significativo. La crescita dei consumi finali è stata dovuta ai redditi da lavoro dipendente (+11%) (erano cresciuti del 3,9% nel 2003); un aumento, almeno in parte, compensato da un forte rallentamento nella dinamica dei consumi intermedi: nel 2004 questi sono cresciuti dello 0,4% contro il 2,9% del 2003 e l’8,6% del 2002. Sulla spesa per lavoro dipendente ha pesato nell’esercizio la firma di alcuni rinnovi contrattuali.

Questi primi dati di contabilità economica sembrano portare elementi a favore di una efficacia delle misure di contenimento della spesa introdotte con il decreto legge 168/04 e tese, negli obiettivi indicati nel decreto, a indurre una correzione della spesa corrente in grado di compensare una accelerazione del costo del lavoro superiore alle attese.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

(milioni di euro)

VOCI	2001	2002	2003	2004	Variazioni percentuali		
					2002 su 2001	2003 su 2002	2004 su 2003
Spesa per consumi finali	9.030	9.718	10.125	10.769	7,62	4,19	6,36
<i>redditi da lavoro dipendente</i>	4.527	4.852	5.040	5.593	7,18	3,87	10,97
<i>acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	234	250	257	258	6,84	2,80	0,39
<i>consumi intermedi</i>	3.037	3.297	3.393	3.406	8,56	2,91	0,38
<i>altre spese finali</i>	1.232	1.319	1.435	1.512	7,06	8,79	5,37
Contributi alla produzione	5.757	6.003	6.045	6.053	4,27	0,70	0,13
Prestazioni sociali in denaro	690	775	791	855	12,32	2,06	8,09
Trasferimenti ad enti pubblici	75.908	77.916	78.449	87.821	2,65	0,68	11,95
Trasferimenti correnti diversi	1.667	1.807	2.076	2.130	8,40	14,89	2,60
Altre spese correnti	71	79	94	96	11,27	18,99	2,13
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	93.123	96.298	97.580	107.724	3,41	1,33	10,40
Interessi passivi	1.213	1.350	1.344	1.363	11,29	-0,44	1,41
TOTALE USCITE CORRENTI	94.336	97.648	98.924	109.087	3,51	1,31	10,27
Investimenti fissi lordi	3.985	4.677	4.376	5.198	17,37	-6,44	18,78
Contributi agli investimenti	14.014	12.830	14.214	15.589	-8,45	10,79	9,67
<i>a famiglie</i>	1.044	1.104	879	1.003	5,75	-20,38	14,11
<i>a imprese</i>	5.150	5.068	5.689	5.992	-1,59	12,25	5,33
<i>ad enti pubblici</i>	7.820	6.658	7.646	8.594	-14,86	14,84	12,40
Altre uscite in conto capitale	5.167	2.979	6.168	252	-42,35	107,05	-95,91
Altre spese in conto capitale	36	34	33	39	-5,56	-2,94	18,18
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	23.202	20.520	24.791	21.078	-11,56	20,81	-14,98
TOTALE USCITE	117.538	118.168	123.715	130.165	0,54	4,69	5,21
Imposte indirette	40.288	40.403	42.192	41.651	0,29	4,43	-1,28
Imposte dirette	18.569	21.603	23.119	23.891	16,34	7,02	3,34
Contributi sociali	483	534	547	607	10,56	2,43	10,97
Trasferimenti da enti pubblici	43.117	42.921	41.594	47.668	-0,45	-3,09	14,60
Trasferimenti correnti diversi	947	556	778	1.044	-41,29	39,93	34,19
Altre entrate correnti	1.939	1.984	2.671	3.320	2,32	34,63	24,30
TOTALE ENTRATE CORRENTI	105.343	108.001	110.901	118.181	2,52	2,69	6,56
Imposte in conto capitale	48	68	1.898	563	41,67	2691,18	-70,34
Contributi agli investimenti	6.658	6.284	7.706	10.193	-5,62	22,63	32,27
Altri trasferimenti in c/capitale	4.929	3.687	6.462	573	-25,20	75,26	-91,13
<i>ad enti pubblici</i>	4.929	3.687	6.462	573	-25,20	75,26	-91,13
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	11.635	10.039	16.066	11.329	-13,72	60,04	-29,48
TOTALE ENTRATE	116.978	118.040	126.967	129.510	0,91	7,56	2,00
Saldo corrente	11.007	10.353	11.977	9.094			
Indebitamento	-560	-128	3.252	-655			

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Particolarmente forte la crescita dei trasferimenti ad enti pubblici, legata all'accelerazione della spesa sanitaria.

Da ricondurre ad andamenti legati al settore sanitario, anche il forte calo della spesa in conto capitale. Nel 2004 si sono esauriti i trasferimenti alle aziende sanitarie per la copertura dei disavanzi pregressi (classificati come "altri trasferimenti in conto capitale"). L'importo trasferito passa dai 6.168 milioni del 2003 a 252 milioni (flette di un importo simile anche la corrispondente voce di entrata da trasferimento dal bilancio dello Stato).

In crescita invece le altre voci di spesa in conto capitale. Aumentano gli investimenti fissi lordi (+18,8%) ad un tasso ben superiore a quello complessivo delle Pubbliche Amministrazioni. Cresce quindi nell'anno la quota delle regioni sul totale degli investimenti fissi lordi della Amministrazioni Pubbliche: dopo la flessione del 2003 la quota ritorna su valori superiori al 13%.

Crescono del 9,7% i contributi agli investimenti. Sono in particolare i trasferimenti a famiglie ed enti pubblici a conoscere la crescita maggiore (rispettivamente +14,1% e +12,4%) mentre prosegue, ma rallenta, quella dei trasferimenti alle imprese (+5,3%) (era stata del 12,3% nel 2003). Il finanziamento delle politiche di sostegno ai soggetti esterni alla PA non sembra aver ancora risentito del limite posto agli enti territoriali per il finanziamento di tali interventi con il ricorso ad indebitamento.

Dal lato delle entrate si accentuano le tendenze già evidenziate per le Amministrazioni locali: flettono le imposte indirette (-1,3%) mentre aumentano di oltre il 14,6%, più che compensando il calo delle entrate tributarie, i trasferimenti correnti da enti pubblici.

Crescono anche i contributi agli investimenti (dai 7,7 miliardi del 2003 ai 10,2 del 2004) ma aumenta il disavanzo tra entrate e spese in conto capitale.

La spesa complessiva delle aziende sanitarie ha conosciuto nel 2004 una forte accelerazione: l'aumento è di circa il 9 per cento contro il 3 per cento del 2003.

La spesa corrente è passata dai 79,9 miliardi di euro del 2003 ad oltre 87 miliardi. Un incremento particolarmente forte hanno registrato le spese per redditi da lavoro dipendente: rimasti pressoché invariati lo scorso esercizio (+0,5% il tasso di variazione) questi crescono nel 2004 di oltre il 10 per cento a ragione, come si diceva in precedenza, della stipula nell'anno di alcuni contratti e della contabilizzazione nell'esercizio degli arretrati fino ad ora maturati. Egualmente intensa la crescita della spesa per consumi intermedi, che nel 2003 si era

Tavola 2b - CONTO ECONOMICO DELLE AZIENDE SANITARIE LOCALI E AZIENDE OSPEDALIERE

(milioni di euro)

VOCI	2001	2002	2003	2004	Variazioni Percentuali		
					2002 su 2001	2003 su 2002	2004 su 2003
Spesa per consumi finali	70.619	74.601	76.324	83.261	5,64	2,31	9,09
<i>redditi da lavoro dipendente</i>	26.570	27.426	27.572	30.421	3,22	0,53	10,33
<i>acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	29.728	31.442	32.124	34.491	5,77	2,17	7,37
<i>consumi intermedi</i>	13.128	14.387	15.238	16.820	9,59	5,92	10,38
<i>altre spese finali</i>	1.193	1.346	1.390	1.529	12,82	3,27	10,00
Contributi alla produzione	0	0	0	0			
Prestazioni sociali in denaro	131	128	129	130	-2,29	0,78	0,78
Trasferimenti ad enti pubblici	2.412	2.443	2.897	2.995			
Trasferimenti correnti diversi	46	55	61	64	19,57	10,91	4,92
Altre spese correnti	398	442	524	624	11,06	18,55	19,08
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO							
INTERESSI	73.606	77.669	79.935	87.074	5,52	2,92	8,93
Interessi passivi	198	175	176	158	-11,62	0,57	-10,23
TOTALE USCITE CORRENTI	73.804	77.844	80.111	87.232	5,47	2,91	8,89
Investimenti fissi lordi	1.830	1.639	1.752	1.889	-10,44	6,89	7,82
Contributi agli investimenti	0	0	0	0			
<i>a famiglie</i>							
<i>a imprese</i>							
<i>ad enti pubblici</i>							
Altre uscite in conto capitale	0	0	0	0			
Altre spese in conto capitale	9	0	0	0			
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	1.839	1.639	1.752	1.889	-10,88	6,89	7,82
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	75.643	79.483	81.863	89.121	5,08	2,99	8,87
Contributi sociali	131	128	129	130	-2,29	0,78	0,78
Trasferimenti da enti pubblici	67.533	69.054	68.989	78.620	2,25	-0,09	13,96
Trasferimenti correnti diversi	189	243	212	220	28,57	-12,76	3,77
Altre entrate correnti	1.363	1.418	1.438	1.453	4,04	1,41	1,04
TOTALE ENTRATE CORRENTI	69.216	70.843	70.768	80.423	2,35	-0,11	13,64
Imposte in conto capitale	0	0	0	0			
Contributi agli investimenti	2.010	2.105	2.443	2.725	4,73	16,06	11,54
Altri trasferimenti in c/capitale	4.427	2.979	6.216	252	-32,71	108,66	-95,95
<i>ad enti pubblici</i>	4.385	2.979	6.168	252	-32,06	107,05	-95,91
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	6.437	5.084	8.659	2.977	-21,02	70,32	-65,62
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	75.653	75.927	79.427	83.400	0,36	4,61	5,00
Saldo corrente	-4.588	-7.001	-9.343	-6.809			
Indebitamento	10	-3.556	-2.436	-5.721			

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

confermata come la componente più dinamica della spesa: il tasso di variazione cresce dal 5,8 per cento al 10,4 per cento.

Più che triplicata è poi la crescita anche degli acquisti di beni e servizi da produttori market: questi, che rappresentano circa il 40 per cento della spesa complessiva, sono cresciuti nell'anno del 7,4 per cento (+2,2% la crescita nel 2003) soprattutto per la accelerazione della spesa per farmaci e per la assistenza medico specialistica. Dopo la flessione di oltre il 5 per cento nel 2003 la spesa farmaceutica a carico del servizio sanitario pubblico ha conosciuto, infatti, un incremento di oltre l'8 per cento; di poco meno del 7 per cento la variazione della spesa per assistenza specialistica (il 5,6% nel 2003). Continua a crescere ma a ritmi più contenuti rispetto al precedente esercizio la spesa per assistenza ospedaliera in case di cura private: pari a poco meno di 7,5 miliardi (+6,6% rispetto al 2003, anno in cui era aumentata di oltre l'11%) essa rappresenta l'8,6 per cento della spesa corrente complessiva e oltre il 22 per cento degli acquisti effettuati da operatori di mercato.

Continua a crescere nell'esercizio la spesa in conto capitale (+7,8%). Dopo la flessione in termini nominali registrata nel 2002, l'erogazione ha recuperato nell'anno il livello del 2001.

Le entrate complessive delle aziende sanitarie crescono del 5 per cento. Un risultato da ricondurre al forte incremento dei trasferimenti operati da enti pubblici (+14%) e alla conferma della crescita dei contributi agli investimenti (+11,5%). In forte flessione, invece, il totale delle entrate in conto capitale. Un risultato legato all'esaurirsi nell'anno dei trasferimenti per la copertura dei disavanzi pregressi (classificati come "altri trasferimenti in conto capitale"). L'importo trasferito passa dai 6.216 milioni del 2003 a 252 milioni.

L'andamento della spesa superiore di quasi 3 punti alla dinamica delle entrate determina un netto peggioramento del contributo del comparto all'indebitamento complessivo: dai 2,4 miliardi del 2003 ai 5,7 miliardi del 2004.

2.3 I risultati di cassa: l'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale

Il fabbisogno di cassa costituisce una grandezza non inclusa fra le variabili finanziarie monitorate in sede di patto di stabilità e crescita, ma assume comunque rilevanza ai fini del controllo sull'andamento di altri indicatori di finanza pubblica, ed in particolare sul rapporto fra debito pubblico e PIL. L'andamento del fabbisogno dà conto di eventuali scostamenti negli andamenti di cassa rispetto a quelli d'indebitamento netto, che possono rendere non evidenti fenomeni che incidono sugli equilibri finanziari causando effetti non compatibili con gli obiettivi stabiliti in sede comunitaria.

Il comparto regionale produce un impatto sul fabbisogno di cassa del settore statale che può essere misurato in termini di risorse assorbite dal bilancio dello Stato e da enti esterni al settore, nonché dalle liquidità di tesoreria quale saldo fra versamenti e prelevamenti. Per altro verso, tali risorse rappresentano la copertura al fabbisogno di cassa delle Regioni al netto delle entrate proprie, fra le quali a questi fini figurano l'accisa benzina ma non l'IRAP e le compartecipazioni all'IRPEF e all'IVA. Il fabbisogno consolidato del comparto Regioni, se misurato in termini di copertura, è quindi il risultato del saldo complessivo tra aumenti e diminuzioni dei conti correnti di tesoreria unica, cui va aggiunto l'importo dei finanziamenti esterni.

Nell'anno 2004 il fabbisogno del settore statale al netto delle regolazioni debitorie è stato pari a 41.253 milioni di euro, inferiore di 1.428 milioni a quello registrato del 2003.

La relazione sulla situazione di cassa al 31 dicembre 2004 indica un fabbisogno delle Regioni di 2.726 milioni, superiore di 1.306 milioni a quello registrato nel corrispondente periodo dell'anno precedente.

Le esigenze finanziarie per la copertura del fabbisogno ed il rimborso dei prestiti hanno prodotto incassi per assunzione di prestiti dal sistema bancario per 6.835 milioni con un aumento del 19,30% rispetto al 2003⁷. È rilevante al riguardo la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni⁸; a seguito di ciò infatti essa è considerata quale intermediario finanziario esterno alla pubblica Amministrazione e i relativi flussi di accensione e rimborso prestiti non sono considerati operazioni finanziarie interne al settore statale, ma concorrono a compensare il fabbisogno.

⁷ Tra gli incassi per assunzioni di prestiti verso il sistema bancario 1.294 milioni derivano da operazioni di collocamento sul mercato e di 1.227 milioni da anticipazioni di tesoreria.

⁸ E' da considerare, tuttavia, che eventuali perdite di esercizio dovrebbero essere ripianate dallo Stato come azionista di maggioranza.

Nonostante il finanziamento del settore statale alle Regioni sia aumentato rispetto al 2003 di oltre 5.530 milioni, parte dell'aumento risulta assorbito dalle maggiori disponibilità sui conti intestati alle Regioni presso la Tesoreria statale.

TAB. 1 REGIONI TOTALE (Statuto ordinario + Statuto Speciale + Province autonome)

(dati in milioni di euro)

Saldo di parte corrente

Incassi correnti	120.362	126.126
Pagamenti correnti	107.475	111.491
Totale	12.887	14.635

Saldo in conto capitale

Incassi in conto capitale	6.051	6.232
Pagamenti di capitale	21.213	23.424
Totale	-15.162	-17.192

Saldo gestione corrente e in conto capitale

Saldo di parte corrente	12.887	14.635
Saldo in conto capitale	-15.162	-17.192
Totale	-2.275	-2.557

Saldo partite finanziarie

Incassi (partite finanziarie)	2.350	1.403
Pagamenti (partite finanziarie)	1.495	1.572
Totale	855	-169

Fabbisogno

Saldo di parte corrente	12.887	14.635
Saldo in conto capitale	-15.162	-17.192
Saldo partite finanziarie	855	-169
Totale	-1420	-2726

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Ulteriori elementi di valutazione sulla gestione delle Regioni possono essere tratti dall'esame degli andamenti delle principali voci di spesa e di entrata. Un'analisi che, con l'entrata a regime del nuovo sistema di classificazione previsto con la banca dati Siope, potrà essere nel prossimo futuro ancor di maggior utilità e significatività⁹

Il totale delle entrate (correnti + conto capitale) raggiunge nel 2004 i 132.358 milioni di euro aumentando del 4,7% rispetto al 2003. Tale dinamica è sostenuta sia dalle entrate correnti che da quelle in conto capitale. Nel 2004 le entrate correnti delle Regioni aumentano del 4,79% raggiungendo i 126.126 milioni di euro. La crescita dei trasferimenti ben riesce a compensare la lieve diminuzione delle entrate proprie da mettere in relazione ad andamenti erratici dei flussi che vengono assegnati dallo Stato piuttosto che al blocco della leva fiscale disposto nella legge

⁹ Si veda al riguardo quanto riportato nel paragrafo dedicato al processo di armonizzazione cfr. paragrafo 6.

finanziaria: le entrate tributarie si attestano a 55.759 milioni di euro in calo rispetto al 2003 dello 0,4%. Il calo delle imposte dirette non è compensato dal maggior gettito di quelle indirette.

I trasferimenti correnti assommano a 69.003 milioni di euro e fanno registrare un aumento del 9,23 per cento. L'aumento delle risorse effettivamente trasferite deriva in parte preponderante dai trasferimenti dal settore statale.

**TAB. 2 REGIONI TOTALE (Statuto ordinario + Statuto Speciale + Province autonome).
FLUSSI DI CASSA ENTRATE**

(dati in milioni di euro)

INCASSI	2003	2004	Variazione %
Imposte indirette	11.085	11.815	6,59
Imposte dirette	44.899	43.944	-2,13
Incassi derivanti da tributi propri della regione, del gettito dei tributi erariali, o di quote di esso devolute alla regione.	55.984	55.759	-0,40
Trasferimenti correnti:	63.171	69.003	9,23
<i>Trasferimenti da Settore Statale</i>	<i>62.664</i>	<i>68.460</i>	<i>9,25</i>
<i>Trasferimenti da Altri</i>	<i>507</i>	<i>543</i>	<i>7,10</i>
Contributi sociali	0	0	-
Incassi derivanti da contributi e trasferimenti	63.171	69.003	9,23
Vendita beni e servizi	0	0	-
Redditi da capitale	539	641	18,92
Altri incassi correnti	668	723	8,23
Incassi extratributari	1.207	1.364	13,01
TOTALE INCASSI CORRENTI	120.362	126.126	4,79
Trasferimenti di capitali:	5.971	5.799	-2,88
<i>Trasferimenti da altri enti del Settore statale</i>	<i>5.461</i>	<i>5.200</i>	<i>-4,78</i>
<i>Trasferimenti da Altri</i>	<i>510</i>	<i>599</i>	<i>17,45</i>
Altri incassi in conto capitale	80	433	441,25
TOTALE INCASSI IN CONTO CAPITALE	6.051	6.232	2,99
TOTALE ENTRATE CORRENTI ED IN CONTO CAPITALE	126.413	132.358	4,70

FONTE: Relazione di cassa al 31.12.2004 - Quadro di costruzione dei dati del settore pubblico.
Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

I pagamenti correnti crescono del 3,7%, mostrando una variazione più ridotta rispetto al 2003 quando erano aumentati del 6,6%.

L'andamento della spesa discende da un aumento dell'11% di quella per redditi da lavoro dipendente (+4% nel 2003), in parte compensato da una sola lieve variazione dei consumi intermedi (+0,4%) e da una netta riduzione del tasso di crescita dei trasferimenti correnti passati dal 6,6% del 2003 a meno del 3,4%. I trasferimenti alle aziende sanitarie crescono del 4,3% (contro il 6,2% del precedente esercizio), restando dunque molto al di sotto dell'ipotesi di crescita di oltre il 10 per cento contenuta nelle previsioni per il 2004 esposte nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003.

**TAB. 3 REGIONI TOTALE (Statuto ordinario + Statuto Speciale + Province autonome)
FLUSSI DI CASSA - SPESE**

(milioni di euro)

PAGAMENTI	2003	2004	Variazione %
Personale	4.993	5.540	10,96
Acquisto beni e servizi	3.551	3.565	0,39
Trasferimenti correnti	95.351	98.558	3,36
Interessi passivi	1.764	1.915	8,56
Altri pagamenti correnti	1.816	1.913	5,34
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	107.475	111.491	3,74
Investimenti diretti (in OO.PP. Ed attrezzature)	3.870	4.597	18,79
Trasferimenti di capitali	16.163	17.575	8,74
Altri pagamenti in conto capitale	1.180	1.252	6,10
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	21.213	23.424	10,42
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI ED IN CONTO CAPITALE	128.688	134.915	4,84

FONTE: Relazione di cassa al 31.12.2003 - Quadro di costruzione dei dati del settore pubblico.
Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Elevato risulta infine l'incremento della spesa in conto capitale (+10,4% contro il 12,8% del 2003), derivante da una crescita sia degli investimenti diretti (18,8%) che dei trasferimenti a famiglie (+14,2%) e enti pubblici (+16,8%). A tale dinamica della spesa non corrisponde un pari aumento delle entrate in conto capitale, cresciute nell'anno del 2,99 per cento.

3 Il patto di stabilità interno per le Regioni

A partire dall'esercizio 2000 il patto di stabilità interno costituisce una delle fondamentali linee direttrici delle manovre di finanza pubblica nei confronti degli enti territoriali.

Attraverso di esso il legislatore ordinario ha coinvolto gli enti territoriali nella realizzazione degli obiettivi di stabilità finanziaria conseguenti all'adesione all'analogo patto in sede europea.

Gli obiettivi previsti con il patto di stabilità interno non risultano tuttavia coincidere con quelli posti agli Stati membri dall'Unione europea. Non è stata ritenuta infatti praticabile la strada di imporre per il patto di stabilità interno l'adozione di regole e parametri quantitativi elaborati al di fuori dei criteri contabili in uso per l'elaborazione dei bilanci degli enti¹⁰.

Inizialmente, gli strumenti di controllo hanno perseguito l'intento di contenere il contributo della finanza decentrata alla formazione dell'indebitamento netto attraverso la previsione di limiti concepiti in termini di saldi contabili. Una scelta presto abbandonata in favore di vincoli appuntati sulla spesa corrente depurata di alcune rilevanti componenti.

La differenza di impostazione delle regole interne (rispetto ai target europei) ha comportato la rinuncia ad un legame certo tra il rispetto degli obiettivi del patto interno e comportamenti in linea secondo i criteri europei. L'esclusione di rilevanti voci di spesa ha inoltre, progressivamente ridotto la dimensione dei pagamenti assoggettati a controllo (appena il 13% della spesa corrente). Per la spesa sanitaria, che rappresenta una quota di circa i 2/3 di quella regionale, è stato posto un diverso sistema di vincoli, prevedendo la determinazione a priori del livello al quale dovrebbe attestarsi il rapporto tra finanziamento del Servizio sanitario nazionale e PIL.

L'esclusione della spesa sanitaria tra quelle soggette al vincolo è alla base della scelta di passare da un controllo dei saldi ad uno dei livelli di spesa. È evidente infatti che un saldo depurato dalla componente di spesa di maggior peso risulta di significatività ridotta.

Se da un lato l'obiettivo legato a un determinato tetto di spesa rappresenta una notevole semplificazione gestionale per le Amministrazioni regionali (in sede sia di programmazione, sia di gestione, sia di controllo concomitante e consuntivo), rispetto al riferimento a un prefissato saldo finanziario (quest'ultimo implica la programmazione, la gestione e il controllo sia delle entrate, sia delle spese, sia della correlazione, necessariamente dinamica, tra entrate e spese), dall'altro il vincolo posto sul solo fronte della spesa riduce gli incentivi ad attuare politiche fiscali di maggiore rigore.

¹⁰ Nella relazione dello scorso anno si è trattato più diffusamente l'argomento della divergenza delle classificazioni di bilancio delle Regioni rispetto a quelle utilizzate per l'applicazione del SEC 95.

Va aggiunto, poi, che mentre le misure incidenti sul saldo si dimostrano rispettose delle prerogative di autonomia finanziaria degli enti (che possono calibrare le necessarie manovre sul versante dell'entrata o su quello della spesa), quelle circoscritte alla spesa riducono le possibilità di intervento e di gestione incidendo per questa via sul livello di autonomia sia finanziaria che funzionale alla base della riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

Lo sviluppo del decentramento della funzione allocativa rende necessario come contrappeso una maggiore incisività delle funzioni svolte a livello centrale specie di stabilizzazione macroeconomica. Per queste ragioni in Italia il processo di decentramento è stato accompagnato da un parallelo potenziamento dei controlli dello Stato sui bilanci degli enti decentrati. Una verifica che, per essere efficace, richiede la presenza di sistemi di rendicontazione tempestivi ed omogenei nel territorio che consentano l'esercizio del controllo sui bilanci pubblici, secondo regole di trasparenza e di corretta contabilità.

Strumenti di controllo efficaci, quindi, ma che nello stesso tempo siano in grado di non comprimere eccessivamente le prerogative di autonomia degli enti.

Il sistema, che si è andato connotando come misura atta a stabilire livelli di variazione prestabiliti di alcune componenti di spesa, non è apparso pienamente efficace nello stabilire le modalità attraverso le quali gli enti avrebbero dovuto attuare comportamenti convergenti con gli impegni assunti a livello internazionale; non è stato in grado, inoltre, di attribuire alle decisioni autonome degli enti stessi le politiche correttive idonee per assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

Anche da questo punto di vista si fa urgente il pieno compimento delle riforme istituzionali con la individuazione degli strumenti su cui fondare una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa.

3.1 La disciplina per il 2004

La legge 24.12.2003, n. 350 (finanziaria 2004) non contiene una nuova disciplina del patto di stabilità interno per quanto concerne le Regioni, salvo ad introdurre una limitata innovazione che riguarda la spesa per gli incrementi retributivi al personale, per cui le regole per il 2004 sono sostanzialmente omogenee rispetto a quelle dell'esercizio precedente.

Le disposizioni sul patto di stabilità interno per il 2004 che risalgono, quindi, all'art. 29 della legge finanziaria per il 2003, sono poste a tutela dell'unità economica della Repubblica e costituiscono principi fondamentali del coordinamento di finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione. Tale qualificazione rafforza il contenuto della disciplina dettata e

sostanzialmente conferisce a tutta la disciplina del patto, posta nei confronti degli enti territoriali, il carattere di normativa di principio, comportando che essa sia riservata al legislatore nazionale.

Gli obiettivi dell'anno 2004, come indicati al comma 2 dell'art. 29 della legge 289 del 2002, fanno riferimento ai pagamenti e agli impegni correnti dell'esercizio 2000 incrementati del 4,5 per cento (quale somma dei tassi d'inflazione programmata per gli anni 2001 e 2002), dell'1,4 per cento (quale tasso d'inflazione programmato per il 2003) e dell'1,7 per cento (quale tasso d'inflazione programmato per il 2004).

In tal modo l'obiettivo per il 2004 è stato stabilito con riferimento all'esercizio 2000, non prendendo in considerazione i risultati dell'esercizio appena concluso e cioè il 2003.

Resta invariato il sistema di monitoraggio da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che impone la programmazione annuale e trimestrale dei flussi finanziari, in coerenza con l'obiettivo programmatico annuale, dovendo essere presentate a cadenza trimestrale le situazioni degli impegni e dei pagamenti cumulati per tutto il periodo di riferimento.

Le voci che non concorrono alla determinazione della spesa corrente assoggettata ai vincoli riproducono quelle dell'esercizio precedente e sono costituite dagli interessi passivi, dalle spese correnti relative all'assistenza sanitaria e dalla spesa per l'esercizio di funzioni statali nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali. L'unica differenza è costituita dalla possibilità di detrarre dalla spesa corrente anche quella relativa al personale per il solo incremento retributivo dello 0,99 per cento riconosciuto in seguito agli accordi del 4 e 6 febbraio 2002. Tale innovazione è stata introdotta dall'art. 3 comma 50 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 ed è rivolta a considerare il peso che nell'esercizio 2004 è derivato dalla applicazione del nuovo contratto per il personale.

Il sistema sanzionatorio nei confronti delle Regioni resta quello introdotto nel 2002 dall'articolo 40 della legge n. 488 del 2001 che ha disposto in caso di mancato rispetto degli impegni assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001, che le Regioni inadempienti avrebbero perduta l'integrazione pattuita al finanziamento della spesa nel settore della sanità¹¹.

La decretazione d'urgenza, con la quale è stata effettuata la manovra correttiva (d.l. n. 168 del 2004), ha comportato l'apposizione di nuove limitazioni alla spesa che si affiancano a quelle del patto di stabilità interno. Peraltro in tale sede hanno rilevanza i risultati del patto di stabilità interno raggiunti nel 2003 e sino al II trimestre 2004 per modulare diversamente le misure relative alla riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi.

¹¹ Questa sanzione, che fa specifico riferimento al punto 19 del citato accordo, considera le regole dettate per la tenuta dei tetti nell'assistenza sanitaria e quelle per l'evoluzione della spesa corrente regionale.

3.2 I risultati degli anni 2003 e 2004

La realizzazione degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno da parte del comparto Regioni è stata verificata con riferimento al periodo 2003-2004 attraverso l'esame dei prospetti di monitoraggio relativi ai dati trimestrali cumulati trasmessi dalle Regioni a statuto ordinario al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Una prima valutazione di tali dati relativamente all'esercizio 2003 è stata effettuata, nell'ambito della precedente relazione, utilizzando schede trasmesse in prossimità della chiusura dell'esercizio ed anteriormente alla rendicontazione ufficiale. I risultati in tale sede rilevati sono stati generalmente positivi, dimostrando un puntuale adempimento alle regole del patto con riguardo alla gestione della spesa corrente¹².

Per il 2004, le informazioni relative all'applicazione del patto nel comparto delle Regioni a statuto ordinario sono state rese disponibili da parte del Ministero dell'Economia e Finanze, che ha trasmesso i prospetti di monitoraggio di fine esercizio¹³. Per tale ragione è opportuno soffermarsi sul dato generale piuttosto che valutare l'apporto dei singoli enti, in quanto i dati utilizzati sono quelli rilevati alla fine dell'esercizio, suscettibili di rettifiche sino al momento della rendicontazione. Peraltro, le regole del patto hanno l'obiettivo fondamentale di incidere sui rapporti finanziari di livello macro, tenendo a freno le spinte di potenziale disavanzo provenienti dagli enti decentrati, per cui una valutazione d'insieme appare appropriata.

Le seguenti tabelle¹⁴ riportano per ciascuna regione i dati relativi alla spesa corrente rilevante per il patto distinti per impegni e pagamenti e depurati dalle spese non considerate per il rispetto del limite di crescita posti a confronto con l'omologo dato dell'esercizio 2000, al quale è applicato l'aumento del limite consentito per ciascun esercizio del periodo 2002-2004. Il suddetto importo costituisce l'obiettivo programmatico entro il quale andava contenuta la crescita della spesa corrente rilevante per il patto interno.

Nel 2003 l'obiettivo di riduzione della spesa di competenza e di cassa risulta conseguito con un ragguardevole differenziale positivo, confermandosi pienamente le notazioni già espresse al riguardo. Le regole del patto ovviamente non limitano la loro incidenza agli effetti macroeconomici ed hanno rilievo anche relativamente ai comportamenti dei singoli enti che vanno valutati separatamente nella sede della Sezione regionale competente.

¹² Successivamente l'esame delle stesse risultanze è stato svolto dalle Sezioni regionali della Corte nell'ambito della relazione sul rendiconto per l'esercizio 2003. In tale sede, alla quale si rimanda per valutazioni di dettaglio sulla singola regione, si è avuta la possibilità di utilizzare dati raccordati con quelli di rendiconto e quindi da considerare definitivi.

¹³ I dati impiegati risultano aggiornati sino alla data del 18 maggio 2005.

¹⁴ Realizzate sulla base dei dati forniti alla data del 22 aprile 2005 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.