

rendono impegnativo sia il compito di proporre un quadro previsionale realistico che di indicare una convincente strategia di interventi in grado di conseguire gli obiettivi programmatici.

Le difficoltà sono accentuate dall'esigenza di reperire le risorse necessarie alla graduale sostituzione dell'IRAP e dall'indirizzo teso ad escludere un ulteriore ricorso a misure un tantum.

Si tratta di un compito naturalmente affidato al Documento di Programmazione Economico-finanziaria. L'esperienza degli ultimi anni sollecita, tuttavia, una maggiore attenzione, in quella sede, con riguardo tanto alla costruzione degli scenari tendenziali quanto all'individuazione degli strumenti di intervento per la correzione dei conti.

## **2. La politica di bilancio per il 2004.**

2.1 Al momento di definire la politica di bilancio per il 2004, le previsioni di crescita economica e di finanza pubblica assunte nei documenti programmatici delineavano scenari poi rivelatisi irrealizzabili: il DPEF del luglio 2003 aveva indicato, per il 2004, una crescita reale del prodotto interno lordo del 2,0 per cento e un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'1,8 per cento del prodotto.

Con la Nota di aggiornamento al DPEF presentata il 30 settembre 2003 la crescita economica non si discostava significativamente da quanto previsto nel DPEF: l'aumento del PIL in termini reali veniva fissato all'1,9 per cento e la variazione dei prezzi al 2,1 per cento (deflatore del PIL).

Con riguardo alla finanza pubblica, i segnali di un andamento meno favorevole del previsto suggerivano di ridurre la rapidità del percorso di riequilibrio, fissando l'obiettivo programmatico di indebitamento netto al 2,2 per cento nel 2004. Sia il quadro macroeconomico che quello di finanza pubblica venivano confermati, senza alcuna sostanziale variazione, nel Programma di stabilità dell'Italia (novembre 2003).

Il profilo di riequilibrio dei conti pubblici nel medio termine tracciato nei documenti governativi prevedeva, a quel momento, che, a partire dal 2005, la riduzione dell'indebitamento al netto degli effetti del ciclo sarebbe stata di "almeno lo 0,5 per cento all'anno"; che una posizione prossima al pareggio si sarebbe realizzata nel 2006 ed un lieve avanzo nel 2007. L'avanzo primario sarebbe aumentato fino a toccare un valore di quasi il 5 per cento nel 2007 e il debito pubblico sarebbe disceso al di sotto del 100 per cento a fine periodo.

2.2 La manovra correttiva dei conti pubblici per il 2004 trovava attuazione nella legge finanziaria (legge n. 350 del 2003) e nel decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003 (convertito

con legge n. 326 del 2003). A seguito delle modifiche approvate nel corso del dibattito parlamentare, poco meno di 12 miliardi di euro, pari allo 0,9 per cento del PIL, erano destinati alla riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, a seguito di un effetto di contenimento di circa 14 miliardi imputabile alle disposizioni del decreto-legge e, invece, di un effetto complessivamente espansivo, per circa 2,2 miliardi, della legge finanziaria.

L'allentamento dell'obiettivo programmatico di indebitamento netto nella misura rideterminata in sede di Nota di aggiornamento al DPEF (2,2 per cento in luogo dell'1,8 per cento del DPEF) consentiva al governo di disporre un impiego diverso dal previsto delle risorse attese dai provvedimenti correttivi. Con una manovra lorda (maggiori entrate più minori spese) misurabile in circa 18 miliardi di euro, le più limitate occorrenze di contenimento del disavanzo tendenziale liberavano, infatti, risorse per finanziare interventi di sgravio fiscale e di aumento di spese, complessivamente dell'ordine di 6 miliardi di euro.

In occasione del ciclo di audizioni parlamentari sulla sessione di bilancio, la Corte sollevava interrogativi sulla capacità delle misure proposte di produrre gli effetti quantitativi attesi per il 2004 e di garantire tali effetti anche per gli esercizi successivi (come richiesto dall'urgenza di acquisire risultati di aggiustamento strutturale). Del resto, le stesse indicazioni del DPEF tracciavano un percorso di graduale sostituzione delle misure temporanee, secondo il quale esse — pari a due terzi della manovra correttiva nel 2004 — si sarebbero ridotte a un terzo nel 2005, per poi azzerarsi nel 2006.

La composizione della manovra "lorda" (maggiori entrate e minori spese) per il 2004 evidenziava il peso preponderante degli interventi sulle entrate, pari a quasi il 90 per cento della provvista totale di risorse. A loro volta gli interventi connessi al condono edilizio, alle sanatorie fiscali e al concordato preventivo (complessivamente poco meno di 8 miliardi di gettito atteso) rappresentavano poco meno del 50 per cento di tutte le maggiori entrate attese per il 2004. Tale incidenza saliva a più dell'80 per cento tenendo conto anche degli introiti derivanti dalle dismissioni del patrimonio immobiliare (circa 5,5 miliardi). Nell'ambito delle minori spese, le voci di gran lunga più significative riguardavano la reiterata misura di blocco del *turn over* nel pubblico impiego e gli effetti di contenimento delle spese per interessi derivanti dall'esclusione della Cassa Depositi e Prestiti dalle Amministrazioni pubbliche, a seguito della trasformazione in società per azioni.

Il peso ancora largamente prevalente degli interventi di natura straordinaria (circa due terzi della manovra lorda nel 2004) accentuava il rischio di una difficoltà crescente a consolidare negli anni futuri i risultati del riequilibrio.

2.3 La manovra è stata congegnata in modo da “ritagliare” uno spazio di qualche rilievo (poco più di 6 miliardi di euro) ad interventi espansivi. Si deve precisare che, sotto tale etichetta, si raggruppavano maggiori spese (circa 3,7 miliardi di euro) e sgravi fiscali (circa 2,5 miliardi) di natura e qualità molto diversa.

Più di un terzo delle maggiori spese del 2004 (quota che sale ad oltre il 50 per cento nel 2005 e nel 2006) risultava assorbita dagli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, che si collocano nella manovra della finanziaria solo in quanto non considerati nelle proiezioni a legislazione vigente.

Agli altri interventi (sostegno della ricerca, sgravi all’agricoltura e interventi sociali) non erano destinati, quindi, che circa 2 miliardi di euro.

Le principali misure di sgravio fiscale contenute nel decreto legge e nella finanziaria si caratterizzavano, anch’esse, per la natura prevalentemente transitoria. Esse operavano anzitutto una limitata riallocazione di gettito fra l’esercizio finanziario 2003 e l’esercizio finanziario 2004: in ragione della proroga al 2004 dei termini delle sanatorie fiscali, il gettito del condono veniva ridotto di 872 milioni di euro nel 2003 ed aumentato di 498 e 347 milioni di euro rispettivamente nel 2004 e nel 2005. Questo inevitabile ridimensionamento delle entrate dell’esercizio 2003 era compensato con l’estensione alle accise del pagamento dell’acconto previsto per le imposte di consumo, anticipando in altri termini al 2003 un versamento relativo agli oli minerali, con un effetto di gettito di poco meno di un miliardo di euro, in positivo per il 2003 e in negativo per il 2004.

Al netto di tale posta meramente contabile, le minori entrate del 2004 previste con la manovra riguardavano una serie di sgravi fiscali che, in termini di competenza economica, risultavano pari a circa 1,5 miliardi di euro, la metà dei quali destinati al settore agricolo.

2.4 Già nella primavera dello scorso anno apparivano con evidenza i rischi di scostamenti rilevanti dagli obiettivi assunti, con riguardo tanto alla crescita economica quanto alla finanza pubblica.

Le previsioni della Commissione europea (aprile 2004) segnalavano per l’Italia il superamento, per il rapporto indebitamento/PIL, della soglia del 3 per cento. La stessa Commissione raccomandava, pertanto, al Consiglio della UE di rivolgere al nostro paese un ammonimento preventivo (*early warning*), sollecitando l’adozione di interventi correttivi in grado di mantenere il disavanzo del 2004 al di sotto della soglia.

Nel mese di maggio, in occasione della presentazione della Relazione trimestrale di cassa, il Governo – sulla base delle informazioni relative ai primi mesi – prendeva atto della necessità

di correggere al ribasso le previsioni sulla crescita economica (ridotta dall'1,9 all'1,2 per cento) e al rialzo la stima del disavanzo (dal 2,2 al 2,9 per cento in rapporto al PIL).

Alla vigilia della presentazione del DPEF 2005-2008 il quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2004 evidenziava un ulteriore peggioramento, con un rapporto indebitamento/PIL stimato al 3,5 per cento.

In occasione della riunione del Consiglio europeo di inizio luglio il governo si impegnava ad adottare misure intese a riportare il disavanzo 2004 entro il 3 per cento del prodotto. Il Consiglio decideva, pertanto, di non inviare l'ammonimento preventivo.

I preannunciati interventi erano adottati a metà luglio (DL n. 168 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2004, n. 191), con un effetto atteso di riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di dimensioni sufficienti a ricondurre, per il 2004, il rapporto indebitamento/PIL dal 3,5 al 2,9 per cento. Le stime governative prospettavano, infatti, un effetto complessivo di riduzione del disavanzo dell'ordine di 5.500 milioni di euro (0,4 per cento del PIL) attribuibile direttamente al decreto-legge, distribuito in circa 4,2 miliardi di riduzione di spese e in 1,3 miliardi di aumenti di entrate. Per ottenere l'ulteriore necessaria riduzione dell'indebitamento netto (pari allo 0,2 per cento del PIL) il DPEF preannunciava l'adozione nel corso del 2004 di non specificate "misure amministrative" per altri 2.000 milioni di euro.

L'obiettivo di indebitamento netto al 2,9 per cento era confermato sia nel DPEF 2005-2008, approvato alla fine dello scorso luglio, che nella successiva Nota di aggiornamento del DPEF (settembre) e nell'aggiornamento del Programma di stabilità (novembre).

### **3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**

3.1 Il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche – elaborato dall'ISTAT in conformità alle regole europee – aggrega i conti dello Stato e delle altre amministrazioni centrali, il conto delle amministrazioni locali (regioni, province, comuni ed enti minori) e quello degli enti di previdenza.

**Tavola 1 - Conto economico delle amministrazioni pubbliche - (milioni di euro)**

VOCI	2002	2003	2004	Variaz. Perc.		% su pil		
				2003 su 2002	2004 su 2003	2002	2003	2004
Spesa per consumi finali	238.921	253.035	260.063	5,9	2,8	19,0	19,5	19,2
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	136.423	143.870	148.248	5,5	3,0	10,8	11,1	11,0
<i>Consumi intermedi</i>	63.411	66.978	66.755	-5,6	-0,3	5,0	5,1	4,9
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	33.084	33.909	36.302	2,5	7,1	2,6	2,6	2,7
<i>Altre spese per consumi finali</i>	6.003	8.278	8.758	37,9	5,8	0,5	0,6	0,6
Prestazioni sociali in denaro	214.035	224.445	234.181	4,9	4,3	17,0	17,3	17,3
Contributi alla produzione	13.641	14.194	14.471	4,1	2,0	1,1	1,1	1,1
Altre uscite correnti	18.188	20.826	22.141	14,5	6,3	1,4	1,6	1,6
<b>TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI</b>	<b>484.785</b>	<b>512.500</b>	<b>530.856</b>	<b>5,7</b>	<b>3,6</b>	<b>38,5</b>	<b>39,4</b>	<b>39,3</b>
Interessi passivi	72.547	69.275	68.434	-4,5	-1,2	5,8	5,3	5,1
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>557.332</b>	<b>581.775</b>	<b>599.290</b>	<b>4,4</b>	<b>3,0</b>	<b>44,2</b>	<b>44,7</b>	<b>44,3</b>
Investimenti fissi lordi	24.049	34.138	34.927	42,0	2,3	1,9	2,6	2,6
Altre uscite in conto capitale	24.602	24.282	20.635	-1,3	-15,0	2,0	1,9	1,5
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>48.651</b>	<b>58.420</b>	<b>55.562</b>	<b>20,1</b>	<b>-4,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,5</b>	<b>4,1</b>
<b>TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI</b>	<b>533.436</b>	<b>570.920</b>	<b>586.418</b>	<b>7,0</b>	<b>2,7</b>	<b>42,3</b>	<b>43,9</b>	<b>43,4</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>605.983</b>	<b>640.195</b>	<b>654.852</b>	<b>5,6</b>	<b>2,3</b>	<b>48,1</b>	<b>49,2</b>	<b>48,5</b>
Imposte dirette	178.964	178.098	184.175	-0,5	3,4	14,2	13,7	13,6
Imposte indirette	185.116	187.345	195.207	1,2	4,2	14,7	14,4	14,4
Contributi sociali	161.241	168.899	174.756	4,7	3,5	12,8	13,0	12,9
Altre entrate correnti	40.613	40.617	44.055	0,0	8,5	3,2	3,1	3,3
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>565.934</b>	<b>574.959</b>	<b>598.193</b>	<b>1,6</b>	<b>4,0</b>	<b>44,9</b>	<b>44,2</b>	<b>44,3</b>
Imposte in conto capitale	2.986	19.235	9.572	544,2	-50,2	0,2	1,5	0,7
Altre entrate in conto capitale	2.600	4.246	3.435	63,3	-19,1	0,2	0,3	0,3
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>5.586</b>	<b>23.481</b>	<b>13.007</b>	<b>320,4</b>	<b>-44,6</b>	<b>0,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,0</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>571.520</b>	<b>598.440</b>	<b>611.200</b>	<b>4,7</b>	<b>2,1</b>	<b>45,3</b>	<b>46,0</b>	<b>45,2</b>
Saldo corrente al netto degli interessi	81.149	62.459	67.337	-23,0	7,8	6,4	4,8	5,0
Saldo generale al netto interessi	38.084	27.520	24.782	-27,7	-9,9	3,0	2,1	1,8
Indebitamento netto	-34.463	-41.755	-43.652	21,2	4,5	-2,7	-3,2	-3,2
Pressione fiscale	41,9	42,6	41,7	1,7	-2,1			
PIL	1.260.598	1.300.928	1.351.328	3,2	3,9			

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Nel 2004, il Conto evidenzia i seguenti principali risultati:

- un indebitamento netto pari a 43.652 milioni di euro a fronte dei 41.755 milioni del 2003, con un'incidenza sul PIL in entrambi gli anni pari al 3,2 per cento e, quindi, superiore alla soglia di Maastricht;
- una riduzione dell'avanzo primario, ormai disceso al di sotto del 2 per cento del prodotto (1,8 per cento), per effetto di una flessione delle uscite al netto degli interessi in rapporto al PIL (-0,5 per cento) inferiore alla riduzione dell'incidenza delle entrate totali (-0,8 per cento);
- la prosecuzione della tendenza alla diminuzione dell'incidenza sul prodotto delle spese per interessi (dal 5,3 al 5,1 per cento), in virtù della riduzione dello 0,2 per cento dell'onere medio del debito, riferibile principalmente all'estinzione di titoli con cedole elevate;
- la conferma della progressiva erosione del saldo corrente – che misura il risparmio delle Amministrazioni pubbliche – in avanzo fino al 2002 e negativo negli ultimi due anni (-0,5 e -0,1 per cento in rapporto al PIL rispettivamente nel 2003 e nel 2004);
- le spese al netto degli interessi, cresciute di 3,8 punti percentuali sul PIL tra il 2000 e il 2003, hanno segnato una riduzione di 0,5 punti nel 2004, per effetto di una sostanziale stabilità (-0,1 per cento) della spesa corrente primaria e di una più marcata diminuzione dell'incidenza delle spese in conto capitale (-0,4 per cento);
- la pressione fiscale, cresciuta di 0,7 punti tra il 2002 e il 2003, è diminuita nel 2004 di quasi un punto percentuale (dal 42,6 al 41,7 per cento), quasi per intero attribuibile, tuttavia, alla riduzione delle imposte in conto capitale (-50,2 per cento), categoria che contabilizza gli introiti delle sanatorie tributarie e del condono edilizio. Al netto di tale componente straordinaria, sia la pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali) che la pressione tributaria (imposte dirette e indirette) hanno mantenuto sostanzialmente invariata l'incidenza rispetto al PIL;
- il debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 51,3 miliardi, mentre in rapporto al prodotto è diminuito dal 106,8 al 106,6 per cento.

3.2 Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche ora illustrato riflette le numerose operazioni di revisione statistica, in larga misura derivanti da decisioni assunte in sede Eurostat, che hanno corretto i risultati dell'intero periodo 2000-2004 in senso peggiorativo.

Un primo blocco di revisioni e riclassificazioni è stato reso noto dall'ISTAT in occasione della Notifica all'UE del 1 marzo scorso: l'aumento dell'indebitamento netto (al 3,0, al 2,6 e al

2,9 per cento del PIL per gli anni 2001, 2002 e 2003) era principalmente da riferire alla riclassificazione delle erogazioni a favore delle Ferrovie dello Stato tra i trasferimenti in conto capitale (in luogo della contabilizzazione “sotto la linea”, come partite finanziarie). A seguito della mancata certificazione, da parte di Eurostat, dei dati forniti dall’Italia con la Notifica, è stato condotto e completato un riesame sul trattamento contabile di altre rilevanti operazioni (versamenti dei concessionari della riscossione, il finanziamento da parte di Infrastrutture s.p.a. del progetto Alta velocità ferroviaria, operazioni di cartolarizzazione di immobili, transazioni con il bilancio della UE e discrepanze tra risultanze di cassa e contabilità nazionale). Con un comunicato del 24 maggio l’ISTAT ha recepito le decisioni assunte in materia da Eurostat, includendo nell’indebitamento netto maggiori trasferimenti alle imprese connessi con le operazioni con la UE e oneri derivanti da cartolarizzazioni di immobili; non contabilizzando, in riduzione dell’indebitamento netto, i versamenti anticipati dei concessionari della riscossione (che vanno ad aumentare il debito pubblico); includendo nel debito pubblico il prestito emesso da ISPA per il progetto Alta velocità.

Nel complesso, queste revisioni hanno prodotto un ulteriore aumento dell’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto alla Notifica del 1 marzo, dello 0,2 per cento in media nel periodo 2000-2004. Il saldo risulta, pertanto, ridefinito all’1,9 per cento nel 2000, al 3,2 per cento nel 2001, al 2,7 per cento nel 2002 e al 3,2 per cento nel 2003 e nel 2004. Il rapporto debito/PIL è rideterminato nei seguenti valori: 111,3 nel 2000, 110,9 nel 2001, 108,3 nel 2002, 106,8 nel 2003 e 106,6 nel 2004.

3.3 I risultati di finanza pubblica del 2004 sono da ricondurre ad andamenti molto differenziati delle diverse componenti delle entrate e della spesa.

Quanto alle entrate, l’incremento complessivo del 2,1 per cento rispetto al 2003 è il risultato di un aumento delle entrate correnti delle Amministrazioni pubbliche in linea con la crescita del PIL nominale (4 per cento) e, al contrario, di una flessione marcata delle imposte in conto capitale (-50,2 per cento contro un incremento di oltre il 500 per cento nel 2003), per effetto dei più contenuti introiti delle sanatorie fiscali e del condono edilizio (anche a seguito della norma che ne ha disposto lo slittamento parziale al 2005).

Nell’ambito delle entrate correnti va rilevata, in primo luogo, la crescita del gettito delle imposte dirette (+3,4 per cento) che - pur restando al di sotto del tasso di crescita nominale del PIL e scontando gli effetti del primo modulo della riforma dell’imposta sul reddito e della riduzione dell’aliquota dell’imposta sul reddito delle società - hanno segnato una netta inversione rispetto al 2003, anno nel quale si erano ridotte dello 0,5 per cento.

Anche le imposte indirette (+4,2 per cento) hanno registrato un andamento positivo, sostenuto in particolare dal gettito del lotto e dell'imposta sui tabacchi.

Come di consueto, alla data di presentazione di questa relazione non sono disponibili le informazioni sull'andamento dei singoli tributi, nella definizione di contabilità nazionale che renderebbe l'analisi disaggregata confrontabile con i dati relativi al conto economico delle Amministrazioni pubbliche sopra illustrati. La dinamica dei singoli tributi è, pertanto, esaminata solo con riferimento alle risultanze del rendiconto generale dello Stato nel capitolo quarto del presente volume.

Con riguardo alle spese, il totale delle uscite correnti e in conto capitale indica un notevole rallentamento, con un incremento sul 2003 del 2,3 per cento (contro il 5,6 per cento tra il 2002 e il 2003). Va, tuttavia, osservato che il dato di sintesi non è sufficiente per esprimere un giudizio tranquillizzante su questa apparente ripresa di controllo della spesa pubblica.

Un primo aspetto da porre in rilievo riguarda la notevole differenziazione tra l'andamento della spesa statale e quello registrato da Regioni, province e comuni: nel caso dell'amministrazione centrale, infatti, nel 2004 si è verificato un rallentamento della spesa complessiva (+0,6 per cento), come effetto di un incremento della spesa corrente (3,3 per cento) inferiore alla crescita nominale del PIL e di una forte flessione della spesa in conto capitale (-20,1 per cento); nel comparto delle amministrazioni locali (Regioni, province e comuni), invece, l'espansione della spesa sembra aver assunto ritmi anche superiori a quelli degli anni precedenti (circa il doppio degli incrementi del 2003), con aumenti di oltre il 7 per cento per la parte corrente e di poco meno del 10 per cento per la spesa in conto capitale.

Se si guarda alla composizione della spesa per grandi aggregati, si nota un andamento dei redditi da lavoro relativamente contenuto (+3 per cento), soprattutto rispetto al preconsuntivo formulato in sede di Relazione previsionale e programmatica (+6,3 per cento), ma che è da riferire, in larga misura, al mero rinvio della stipula di importanti contratti collettivi del settore statale.

I dati relativi all'ultimo quinquennio mostrano come le previsioni di spesa per i redditi da lavoro dipendente siano, con regolarità, sensibilmente distanti dai dati di consuntivo (si veda l'analisi illustrata nel capitolo del presente volume dedicato al "Il personale").

La crescita dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche si è attestata, annualmente, su valori costantemente superiori all'incremento del PIL nominale (in media, nel quinquennio 2000-2004, il 4,6 per cento annuo, a fronte del 4,0 per cento medio annuo del PIL). Nello stesso periodo, i prezzi al consumo sono aumentati ad un tasso medio di poco superiore al 2,5 per cento. Nel confronto con il settore privato, nel decennio 1993-2003 le



retribuzioni pro-capite delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate complessivamente di dieci punti percentuali oltre la variazione dell'indice dei prezzi al consumo e quasi cinque punti più delle retribuzioni del settore privato. Il divario si è ampliato a partire dal 2000 ed è continuato nel 2004.

I vincoli di crescita fissati per la spesa di personale sono stati sistematicamente superati da 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, con 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'eventuale 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.

3.4. Anche il risultato favorevole conseguito in materia di consumi intermedi (-0,3 per cento) richiede una attenta lettura. Infatti, esso è riconducibile, soprattutto, alla consistente flessione (-13,5 per cento) degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni centrali, che tuttavia deve essere attribuita, in larga misura, ad un effetto meramente contabile, determinato dalla trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti (con la conseguente eliminazione, da tale categoria di spesa, degli acquisti di beni e servizi riferibili alla Cassa). Escludendo anche dai consuntivi 2002 e 2003 gli acquisti della Cassa, l'andamento dei consumi intermedi delle Amministrazioni centrali nell'ultimo biennio segna una dinamica molto sostenuta nel 2003 (+15,6 per cento), anno nel quale si sono concentrati recuperi di spesa dopo la compressione del 2002 riferibile all'operare del c.d. "decreto taglia-spese", e una limitata flessione (-3,6 per cento) nel 2004. Guardando, in particolare, all'andamento degli impegni di spesa riferibili al rendiconto dello Stato, esso non segnala, invece, riduzioni rispetto al 2003, confermando le difficoltà operative che si frappongono al pieno operare dei provvedimenti di contenimento della spesa messi a punto nell'ultimo triennio. Una valutazione puntuale dell'operare del DL n. 168 del 2004 è contenuta nell'Appendice "Le misure di contenimento della spesa: dal decreto "taglia-spese", al DL n. 168 del 2004 e alla regola del 2 per cento".

In accelerazione sono invece i consumi delle amministrazioni locali (5,5 per cento).

Nel quadro della spesa corrente, appare poi particolarmente sostenuta la crescita degli acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (oltre il 7 per cento), voce di spesa che contabilizza essenzialmente le spese per farmaci e i costi delle convenzioni sanitarie.

3.5. Le prestazioni sociali in denaro sono aumentate del 4,3 per cento, sostanzialmente in linea con la crescita nominale del prodotto, mantenendo dunque costante l'incidenza sul PIL al 17,3 per cento. In particolare, le spese per pensioni sono aumentate, nel 2004, del 4,0 per cento (4,5 nel 2003), mentre più sostenuto è risultato l'incremento delle altre prestazioni previdenziali e assistenziali (7,6 per cento).

Tutte le proiezioni di lungo periodo sulle tendenze della spesa pensionistica in Italia convergono nell'indicare una crescita continua dell'incidenza sul PIL fino ad una data intorno al 2030, quando la quota – nella definizione confrontabile a livello europeo – raggiungerebbe circa il 16 per cento, contro il 14 per cento circa del 2004. Ben superiore sarebbe stato, tuttavia,

l'aumento tendenziale dell'incidenza, se non fossero stati introdotti i meccanismi correttivi a seguito delle riforme adottate negli ultimi dieci anni.

Con riguardo alla situazione attuale – e, pertanto, ai problemi di sostenibilità di breve periodo – l'anomalo livello della spesa pensionistica in Italia (circa 4 punti superiore al valore medio europeo) è da attribuire essenzialmente all'età media di pensionamento effettivo (quasi il 70 per cento dei lavoratori va in pensione a 56 anni) e all'elevato tasso di sostituzione (rapporto tra pensione e ultima retribuzione) che, in Italia, a differenza della generalità degli altri paesi, non subisce alcuna correzione in relazione alla speranza di vita, collocandosi, di conseguenza, ad un livello medio particolarmente elevato (circa il 68 per cento).

Sui problemi connessi alle prospettive del sistema pensionistico, con riguardo alle questioni della sostenibilità finanziaria, della copertura e dell'equità e, infine, delle condizioni per un efficace funzionamento della previdenza complementare, la Corte ha condotto una specifica analisi, della quale sarà prossimamente fornita al Parlamento adeguata informazione.

3.6 L'andamento della spesa in conto capitale (-4,9 per cento) per il complesso delle amministrazioni pubbliche costituisce un indicatore sintetico sostanzialmente privo di significato economico, in quanto risultato dell'evoluzione effettiva della spesa ma anche della contabilizzazione di poste di notevoli dimensioni, quali le dismissioni immobiliari e i conferimenti di capitale ad aziende in perdita. In particolare, gli investimenti fissi lordi segnerebbero un aumento di solo il 2,3 per cento nel 2004, a fronte di un incremento del 42,0 per cento nel 2003 e di una flessione del 21,1 per cento nel 2002; ma, in realtà, tale andamento erratico riflette l'esito delle vendite di immobili effettuate nel triennio dalle amministrazioni pubbliche sia nella forma delle cessioni dirette che utilizzando 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 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. Questa crescita relativamente sostenuta è da ascrivere, soprattutto nel 2004, alla rapida espansione (+10,2 per cento) 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 degli incentivi alle imprese e alle aree svantaggiate 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.

3.7 Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è ammontato a 49,3 miliardi: è stato accresciuto per 533 milioni da regolazioni debitorie pregresse (8,5 miliardi nel 2003) e ridotto per 7,6 miliardi da dismissioni mobiliari (16,9 miliardi nel 2003). Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, depurato dagli esborsi per regolazioni debitorie pregresse e dai proventi per dismissioni mobiliari, è dunque ammontato a 56,5 miliardi di euro, pari al 4,2 per cento del PIL; lo stesso aggregato era risultato pari a 48,1 miliardi nel 2003 (3,7 per cento del PIL). Il divario tra indebitamento netto e fabbisogno netto è cresciuto passando da circa 6,3 a 12,8 miliardi di euro (rispettivamente 0,5 ed 1 punto di PIL) mentre quello tra indebitamento netto e fabbisogno al netto delle sole dismissioni mobiliari, l'aggregato che meglio rappresenta la componente strutturale dell'incremento del debito pubblico, si è lievemente ridotto passando da 14,8 a 13,3 miliardi di euro. Se si analizza l'andamento di questo divario nel corso degli ultimi cinque anni, si può agevolmente constatare come le revisioni statistiche cui di recente si è dato corso abbiano comportato un restringimento di tale scostamento; nell'apprezzare positivamente questo esito si deve sottolineare come i meccanismi di formazione ad esso sottostanti continuino, tuttavia, a meritare particolare cura ed analisi.

Secondo quanto comunicato dall'ISTAT alla fine di maggio, a seguito delle ricordate operazioni di rettifica, lo stock di debito delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari a fine 2004 a 1440,9 miliardi di euro, con una variazione assoluta rispetto al 2003 di 51,3 miliardi (24,7 nel 2003). Tale variazione è l'effetto di spinte di segno opposto: hanno rappresentato fattori di accrescimento il fabbisogno complessivo (49,3 miliardi) e la variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia (2,6 miliardi di euro), mentre hanno agito nel senso della riduzione gli scarti di emissione di titoli pubblici sopra la pari e l'apprezzamento del cambio dell'euro che ha ridotto il controvalore del debito in valuta (0,6 miliardi l'effetto complessivo).

In rapporto al prodotto interno lordo, nel 2004 il debito delle Pubbliche amministrazioni è risultato più alto di quanto previsto sia nel DPEF 2005-2008 del luglio 2004 che nella versione

aggiornata del Programma di stabilità (106,6 per cento contro, rispettivamente, 105,6 e 106 per cento). La sua lievissima riduzione su base annua (0,2 punti percentuali) è il riflesso di molti fattori di segno diverso: vi hanno, infatti, contribuito positivamente per circa 1,3 punti la crescita del PIL reale, per circa 2,9 punti la crescita dei prezzi (espressa dal deflatore del PIL), per circa 1,8 punti percentuali l'avanzo primario e per circa 0,6 punti "fattori residuali", ossia tutte quelle poste che hanno ridotto lo stock di debito senza incidere sull'indebitamento netto. Di contro un apporto negativo misurabile in circa 5,3 punti percentuali è derivato dalla spesa per interessi (onere medio del debito). La minore riduzione del rapporto debito/PIL registrata nel 2004 rispetto al 2003 (0,2 contro 1,5 punti) appare dunque ascrivibile soprattutto al minor contributo delle operazioni straordinarie di contenimento del fabbisogno di cassa e dello stock del debito ricomprese tra i sopra citati "fattori residuali" e, in secondo luogo, al minore apporto dell'avanzo primario; ha viceversa significativamente allentato rispetto allo scorso anno il suo tradizionale contributo negativo l'andamento del differenziale tra costo medio del debito pubblico e crescita nominale dell'economia (2 punti nel 2003 contro 1,1 punti nel 2004).

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

4.1 Con la manovra finanziaria per il 2004 non sono state introdotte modifiche significative all'orientamento seguito negli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale. Come specificato nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2003 "lo scenario previsto per il 2004 si muove da un lato nel proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 e dall'altro nel progressivo risanamento della finanza pubblica attraverso il Patto di stabilità interno".

Per la finanza regionale:

- sono state confermate le norme introdotte con la finanziaria 2003 che prevedevano limiti alla crescita della spesa corrente (al netto di interessi passivi, programmi comunitari e sanità), sia in termini di competenza che di cassa, entro un valore del 7,6 per cento tra il 2000 e il 2004;
- sono stati mantenuti gli obiettivi assunti con il DL n. 347 del 2001 (che recepiva l'accordo di agosto 2001) per una evoluzione della spesa sanitaria entro i limiti concordati e sono state riconfermate le misure volte ad attivare le responsabilità e le sanzioni nel caso di formazione di ulteriori disavanzi;
- in base al DL n. 269 del 2003 sono state, poi, potenziate le norme previste per il rispetto del tetto alla spesa farmaceutica e per il monitoraggio di tutte le prestazioni farmaceutiche attraverso un controllo centrale informatizzato. A un nuovo organismo,

l'Agenzia del farmaco, è stato, tra l'altro, affidato il compito di provvedere, in caso di superamento dei tetti previsti, ad una ripartizione della spesa eccedente, per il 60 per cento ridefinendo le quote di spettanza del produttore (sul prezzo dei farmaci ammessi al rimborso), e per il 40 per cento attribuendone l'onere del ripiano a livello regionale.

Per le province e per i comuni:

- è stato confermato, come riferimento, il disavanzo finanziario secondo quanto previsto con la finanziaria 2003. Esso, sia in termini di competenza che di cassa, non poteva crescere di oltre il 1,7 per cento rispetto al valore registrato nel 2003;
- sono stati previsti finanziamenti attraverso i principali fondi di parte corrente (ordinario, perequativo e consolidato) per importi inferiori a quelli dell'esercizio precedente: dai 5.670 milioni del 2003 ai 5.041 milioni nel 2004, mentre è stato confermato il livello delle risorse garantito dalla compartecipazione all'IRPEF già previsto nel 2003 (pari a 6.600 milioni di euro);
- sono state, invece, aumentate le risorse stanziare per i fondi in conto capitale: dai 2385 milioni del 2003 a 2.784 milioni del 2004.

E' stata, inoltre, prorogata di un ulteriore anno la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, disposta dalla finanziaria 2003, ed è stato previsto un ulteriore allungamento dei tempi necessari per la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle regioni per il finanziamento delle funzioni ad esse trasferite con i decreti legislativi di attuazione della legge n. 59 del 1997.

Destinata ad avere un forte impatto su tutte le amministrazioni territoriali è, infine, la disposizione che, ad integrazione delle norme dettate dalla finanziaria 2002 sull'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, ha definito le modalità di interpretazione e di applicazione della norma costituzionale che prevede il ricorso all'indebitamento per regioni ed enti locali solo per finanziare spese di investimento (art. 119, comma sesto della Costituzione). Tre gli aspetti chiariti dalla norma introdotta nella finanziaria: le tipologie di operazioni che costituiscono indebitamento, individuate in base alle regole di contabilità assunte al livello europeo in quelle di carattere finanziario che non hanno impatto sul disavanzo; le operazioni che rappresentano investimento, limitate a quelle che inducano realizzazioni di opere che rimangano nella disponibilità delle amministrazioni pubbliche (vengono esclusi quindi i trasferimenti in conto capitale a famiglie o imprese); i limiti nel finanziamento di conferimenti o ricapitalizzazioni, escluse per aziende o società a fini di ripiano delle perdite. Una disposizione

rafforzata dalla previsione di nullità degli atti e dei contratti posti in essere in difformità e di sanzionabilità degli amministratori.

4.2 Sulla finanza territoriale ha inciso in corso d'anno il DL n. 168 del 2004: il provvedimento ha riguardato la spesa per consumi intermedi delle amministrazioni territoriali già interessate dal patto di stabilità interno, disponendo che tale categoria di spesa (al netto delle spese per prestazioni correlate a diritti soggettivi) nell'anno 2004 non potesse essere superiore a quella mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10 per cento.

La disposizione è stata proposta come un ulteriore strumento a disposizione degli enti territoriali per consentire loro il raggiungimento degli obiettivi di saldo già fissati nel patto di stabilità interno. Ciò al fine di compensare gli elementi di criticità derivanti da una dinamica delle spese per il personale superiore, in conseguenza dei rinnovi contrattuali, a quella programmata.

Sempre il DL n. 168 del 2004 ha previsto, in deroga al divieto di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento dei contributi agli investimenti in favore dei privati, un regime transitorio per gli impegni assunti al 31/12/2003 e per quelli assunti, nel corso dell'anno 2004, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, finanziati con ricorso all'indebitamento o per i quali fosse già stata autorizzata l'accensione di mutui.

4.3 Il conto delle amministrazioni locali presenta nel 2004 uscite correnti e in conto capitale in netta accelerazione: l'incremento è sul 2003 del 7,8 per cento (contro il 3,8 per cento tra il 2002 e il 2003)

Un dato che pone in evidenza la notevole differenziazione tra l'andamento della spesa statale e quello registrato da regioni, province e comuni: se, come si è visto, per l'amministrazione centrale nel 2004 la spesa corrente è cresciuta del 3,3 per cento (solo un punto in più rispetto al 2003), nelle amministrazioni locali la variazione supera il 7,4 per cento contro il 3,6 per cento del 2003. Anche la spesa in conto capitale, in forte flessione nelle amministrazioni centrali (-20,1 per cento), conosce nel caso delle amministrazioni locali aumenti di poco inferiori al 10 per cento.

Nella spesa corrente sono i consumi finali a conoscere l'aumento più significativo (+8,4 per cento): crescono i redditi da lavoro dipendente (+10 per cento), aumenta la spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (+7,1 per cento); in crescita anche i consumi intermedi (+5,5 per cento).

Si tratta di risultati che devono essere letti nel dettaglio.

Tavola 2 - Conto economico delle amministrazioni locali - (milioni di euro)

VOCI	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
<b>TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI</b>	<b>141.137</b>	<b>149.192</b>	<b>154.904</b>	<b>166.862</b>	<b>5,71</b>	<b>3,83</b>	<b>7,72</b>
Interessi passivi	4.557	4.522	4.448	4.297	-0,77	-1,64	-3,39
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>145.694</b>	<b>153.714</b>	<b>159.352</b>	<b>171.159</b>	<b>5,50</b>	<b>3,67</b>	<b>7,41</b>
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
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>31.875</b>	<b>33.391</b>	<b>34.819</b>	<b>38.198</b>	<b>4,76</b>	<b>4,28</b>	<b>9,70</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>177.569</b>	<b>187.105</b>	<b>194.171</b>	<b>209.357</b>	<b>5,37</b>	<b>3,78</b>	<b>7,82</b>
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			
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
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>157.752</b>	<b>163.579</b>	<b>169.572</b>	<b>180.471</b>	<b>3,69</b>	<b>3,66</b>	<b>6,43</b>
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
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>16.656</b>	<b>15.386</b>	<b>21.526</b>	<b>17.761</b>	<b>-7,62</b>	<b>39,91</b>	<b>-17,49</b>
<b>TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>174.408</b>	<b>178.965</b>	<b>191.098</b>	<b>198.232</b>	<b>2,61</b>	<b>6,78</b>	<b>3,73</b>
Saldo corrente	12.058	9.865	10.220	9.312			
Indebitamento	-3.161	-8.140	-3.073	-11.125			

Fonte: elaborazioni su dati Istat