



**PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA
IN ITALIA:
LA FINANZA PUBBLICA LOCALE**

- Executive Summary -

7° incontro finanziario dell'Autonomia locale

Roma, 12 ottobre 2006

Prospettive della finanza pubblica in Italia

Indice

1. Premessa: obiettivi della ricerca	Pag. 3
2. Scenari e strategie per la finanza pubblica italiana 2006 - 2010	Pag. 5
3. Il Patto di stabilità interno: obiettivi e risultati	Pag. 6
<i>Il Patto di stabilità interno ha funzionato?</i>	Pag. 7
<i>Il grado di rispetto del Patto di stabilità interno</i>	Pag. 8
<i>Il funzionamento del Patto di stabilità interno: conclusioni</i>	Pag. 9
4. Evoluzione e problemi della finanza pubblica locale: una sintesi	Pag. 10
5. La spesa per i dipendenti nella finanza degli Enti locali	Pag. 14
6. Alcuni aspetti caratteristici dell'evoluzione delle finanze regionali, provinciali e comunali (1997-2005)	Pag. 15
<i>La finanza regionale</i>	Pag. 15
<i>La finanza delle Province</i>	Pag. 16
<i>La finanza dei Comuni</i>	Pag. 17
7. Caratteristiche dinamiche della finanza pubblica centrale e locale	Pag. 19
<i>Le tendenze di lungo termine, la risposta al ciclo economico, l'efficacia del Patto di stabilità a livello locale</i>	Pagg. 19-22
8. Deficit sanitari e politiche di rientro: simulazioni fino al 2008	Pag. 22
Appendice 1: Scenari macroeconomici e politiche di rientro	Pag. 24
<i>L'evoluzione tendenziale 2007-2010</i>	Pag. 24
<i>Gli effetti sulla finanza pubblica di alcuni scenari alternativi: maggiore crescita, manovra di contenimento della spesa pubblica</i>	Pag. 25
Appendice 2: Tabelle	Pag. 28

1. Premessa: obiettivi della ricerca.

E'ormai almeno un decennio che l'evoluzione dell'economia italiana è caratterizzata dalla bassa crescita della produttività e dal deterioramento della sua competitività. Questi due elementi, che non sono indipendenti tra di loro, condizionano la performance dell'economia italiana, il cui tasso di crescita è in media al di sotto di quello delle altre grandi economie sviluppate. Al di fuori delle oscillazioni cicliche, la crescita del prodotto potenziale dell'Italia è insoddisfacente in assoluto e in confronto con quella dei principali partner europei e dei competitori internazionali. In particolare, la crescita potenziale e lo sviluppo del reddito sono frenati dal ristagno della produttività multifattoriale (Tfp), che è una misura dell'efficienza con cui sono usati gli input produttivi.

La stagnazione di un elemento tanto importante come la Tfp, che è il motore della crescita economica, **è dovuta a fattori diversi** che spiegano l'inefficienza relativa di un paese sviluppato come l'Italia, la cui dotazione di fattori fissi e variabili (capitale fisico, capitale umano, lavoro, tecnologia, ecc.) è comparabile con quella degli altri paesi che si trovano nello stesso stadio di sviluppo. **Tra questi fattori le istituzioni giocano un ruolo cruciale. In questa sede ci limitiamo a menzionarne due** per l'importanza che essi rivestono, a giudizio degli autori di questo rapporto, nell'esperienza italiana:

1. **l'economia italiana è pervasa dal corporativismo**, ossia da un sistema di relazioni e regole socio-economiche caratterizzato da una distorsione verso lo status quo: la protezione delle rendite e dei vantaggi acquisiti, la limitazione della concorrenza e della contendibilità dei mercati, l'ostacolo al dinamismo capitalistico, la distorsione degli incentivi microeconomici in nome della armonizzazione dei conflitti e, a volte, con l'alibi della minimizzazione delle disuguaglianze;
2. **le politiche di stabilizzazione macroeconomica**, ossia la politica monetaria e la politica di bilancio, e, a partire dall'introduzione della moneta unica, in particolare la seconda, **non sono state usate con coerenza** per contribuire a raggiungere gli obiettivi della stabilità dei prezzi e della sostenibilità delle finanze pubbliche.

Per quanto riguarda il secondo aspetto (non è la sede questa per approfondire il primo), l'attuale combinazione di un disavanzo elevato e apparentemente non sincronizzato con il ciclo economico, dell'esaurimento dell'avanzo primario e della risalita del debito pubblico determinano un problema di sostenibilità delle finanze pubbliche e di difficoltà nell'uso della politica di bilancio come strumento di stabilizzazione del ciclo, di rafforzamento della crescita economica e di perseguimento dell'equità sociale. Questa condizione, che è una (con)causa della bassa crescita economica e nello stesso tempo una conseguenza di essa (oltre che ovviamente di fattori discrezionali), rende **le finanze pubbliche sensibili in modo eccessivo alle variazioni dei tassi di interesse** (e vulnerabili all'attuale e atteso aumento di essi), e **agli umori dei mercati e al giudizio delle istituzioni internazionali**.

Questi problemi sono indipendenti dall'esigenza di rispetto delle regole del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) sottoscritto dall'Italia aderendo all'Unione Europea, ma sono enfatizzati da questa esigenza che richiede di perseguire l'eliminazione del disavanzo e la ripresa del percorso di riduzione del debito nei tempi e nella misura concordata con la Commissione Europea nell'ambito della procedura di rientro dal deficit eccessivo.

La riforma del PSC accentua l'importanza degli aspetti di medio-lungo termine delle politiche di bilancio rispetto a quelli di breve termine, ma ciò non rende il Patto più flessibile nell'imporre gli aggiustamenti strutturali. La maggiore considerazione dei problemi di bilancio di breve periodo causati dal ciclo economico e dai processi di riforma istituzionale dei meccanismi di determinazione del bilancio stesso rende, infatti, ancora più pressante l'azione di riequilibrio della finanza pubblica nei periodi di crescita economica.

La ricerca “Prospettive della Finanza pubblica in Italia”, di cui si presentano in questo *executive summary* i risultati principali, **realizzata dal Ceis Tor Vergata (Centre for Economic and International Studies)** per conto ed **in collaborazione con Dexia-Crediop**, è stata condotta **con lo scopo generale di portare un contributo all'analisi delle tendenze di lungo periodo della finanza locale** per capire se queste tendenze nell'ultimo decennio abbiano rispecchiato la dichiarata volontà di far convergere i parametri della finanza pubblica italiana verso la compatibilità con i livelli indicati dal PSC.

Nello studio è presente una valutazione delle prospettive di finanza pubblica per il prossimo quadriennio ed un esercizio di simulazione degli interventi necessari per correggere gli andamenti tendenziali e farli convergere agli obiettivi posti dal Patto europeo. La simulazione è stata condotta allo scopo di dare una misura quantitativa delle correzioni necessarie ipotizzando che il processo di rientro dal disavanzo si debba attuare incidendo sui meccanismi di spesa e non sulla pressione fiscale, una scelta che non risponde solo alle convinzioni degli autori di questo studio ma anche alle raccomandazioni elaborate in sede europea.

Il focus della ricerca è stato, tuttavia, quello di analizzare in che misura la finanza pubblica locale, in particolare quella degli enti territoriali locali (regioni, province e comuni), abbia contribuito in modo positivo o negativo al perseguimento degli obiettivi di riequilibrio dei conti delle Amministrazioni pubbliche nel loro complesso.

A questo fine lo studio ha cercato di rispondere principalmente alle seguenti domande:

- 1. In che misura il Patto di Stabilità Interno (PSI), istituito per promuovere il contributo della finanza locale al rispetto del PSC mediante vincoli alle amministrazioni locali, è stato rispettato dalle amministrazioni locali interessate?**
- 2. In che misura i vincoli posti dal PSI ed il loro grado di rispetto hanno avuto un impatto significativo sui comportamenti complessivi delle amministrazioni locali dal punto di vista delle necessità di riequilibrio complessivo della finanza pubblica e quanto questi vincoli hanno inciso solo sulla ripartizione contabile del disavanzo pubblico tra amministrazioni centrali ed amministrazioni locali?**
- 3. In che misura le dinamiche di lungo periodo e le reazioni al ciclo delle politiche di bilancio delle amministrazioni locali e di quelle centrali si sono mostrate compatibili con gli obiettivi posti dal PSC e con eventuali obiettivi di bilancio di breve termine indirizzati alla stabilizzazione del ciclo economico?**

Lo scopo di questo *executive summary* è quello di presentare alcuni elementi di analisi e le principali conclusioni dello studio sui temi citati.

La ricerca contiene anche una stima del fabbisogno tendenziale di spesa del sistema sanitario e dei suoi problemi di copertura. I principali risultati di queste stime sono riportati in questo *executive summary* data l'importanza che la spesa sanitaria ha nel bilancio delle amministrazioni regionali e sulla determinazione dell'ammontare di trasferimenti dalle amministrazioni centrali.

2. Scenari e strategie per la finanza pubblica italiana, 2006-2010

Al momento in cui si è redatto questo testo, il governo non ha ancora diffuso il consueto aggiornamento del DPEF in accompagnamento della Legge finanziaria. Non sono quindi note le valutazioni del governo circa il mutamento delle previsioni rispetto al quadro macroeconomico e agli aggregati di finanza pubblica contenuti nel documento pubblicato a giugno, previsioni che appaiono obsolete in misura non marginale. Da una parte, il quadro macroeconomico appare più favorevole in termini di crescita di quanto atteso alcuni mesi fa, dall'altra sono soprattutto le informazioni parziali che si sono accumulate nel corso dell'estate sul livello delle entrate fiscali e del fabbisogno nella prima parte dell'anno che rendono molto incerta la valutazione dell'evoluzione degli aggregati di finanza pubblica nel corso del 2006 e la sua proiezioni agli anni seguenti. **I dati resi noti, a meno di eventi non prevedibili nella seconda parte dell'anno, indicano una sottostima delle entrate fiscali ed una sovrastima del fabbisogno dello stato di dimensioni non previste ed in parte non ancora spiegate.** L'ambiguità della situazione è tale che tra le ipotesi possibili circa l'evoluzione congiunturale della finanza pubblica vi è quella di un disavanzo in percentuale del Pil già dal 2006 più vicino al 3 per cento che al 4 per cento previsto dal Governo.

Ma in che cosa possono consistere queste maggiori entrate e in che misura esse hanno natura strutturale?

E', naturalmente, difficile formulare ipotesi precise, perché il governo non ha divulgato le basi qualitative delle sue stime e, soprattutto, della metodologia che gli ha consentito di proiettare i dati provvisori in modo attendibile su base annuale e di stimarne le componenti strutturali. Poiché il decreto Visco-Bersani è in vigore da troppo poco tempo per aver causato aumenti sensibili di entrate, dobbiamo ritenere che le fonti delle nuove entrate vadano rintracciate in aumenti della base imponibile, in parte anche come conseguenza di una nuova partnership con gli enti locali sul fronte delle entrate. Le radici, per così dire, delle maggiori entrate strutturali dovrebbero quindi già essere visibili nei trend della finanza pubblica delle amministrazioni centrali e locali.

Anche se l'intento principale dello studio è quello di esaminare l'evoluzione della finanza pubblica locale per valutare i problemi che i conti delle amministrazioni locali pongono al riequilibrio complessivo della finanza delle Amministrazioni pubbliche, l'esame delle prospettive del quadro macroeconomico e delle interazioni tra questo e le politiche di bilancio che verranno adottate ci è sembrato cruciale. I vincoli posti dal Patto di stabilità interno per i prossimi anni sono, infatti, parte integrante delle politiche di rientro dal deficit eccessivo così come le manovre dal lato delle entrate e le scelte in tema di correzione del deficit sanitario avranno un impatto rilevante sulla finanza pubblica locale. Infine, non va dimenticato che essendo effettuata dalle amministrazioni locali parte rilevante degli investimenti pubblici, i comportamenti di spesa per investimenti di queste amministrazioni saranno una determinante importante del potenziale di crescita dell'economia italiana.

L'evoluzione attesa del quadro macroeconomico e dei conti della pubblica amministrazione per il quinquennio 2006-2010 è stata quindi analizzata mediante un esercizio di previsione effettuato con il modello econometrico dell'economia italiana NEMO i cui risultati sono presentati in Appendice.

L'esercizio è stato effettuato non solo per definire il quadro della evoluzione tendenziale attesa in condizioni di legislazione invariata ma anche per simulare gli effetti simultanei sulla crescita e sugli obiettivi di finanza pubblica di due scenari alternativi. Il primo scenario ipotizza un mutamento positivo della dinamica della produttività della produttività totale dei fattori, il secondo l'attuazione di una manovra di riduzione del deficit pubblico operato principalmente con interventi di contenimento della spesa pubblica.

3. Il Patto di stabilità interno: obiettivi e risultati

Nel quadro degli impegni fissati dal Trattato di Maastricht e dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC), ha assunto fondamentale importanza per il Governo Italiano delineare una politica finanziaria di coordinamento con le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali. Ciò al fine di realizzare con maggiore efficienza ed efficacia il perseguimento degli obiettivi concordati in sede europea attraverso la programmazione economica e finanziaria degli impegni da attribuire all'amministrazione centrale ed a quelle decentrate,.

A partire dal 1999, una delle componenti cruciali delle manovre di finanza pubblica nei confronti degli enti territoriali è costituita dal **Patto di Stabilità Interno (PSI)**. **Il suo rispetto è fondato sul principio del coordinamento della finanza pubblica, posto dagli artt. 117 e 119 della Costituzione**. Il PSI definisce le regole in virtù delle quali le autonomie regionali e locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi concordati dal Governo Italiano e l'Unione Europea, per la progressiva riduzione del finanziamento in disavanzo delle proprie spese correnti e per diminuire il rapporto tra l'ammontare del debito ed il PIL. Lo scopo principale del PSI è, dunque, quello di far partecipare anche le autonomie locali al risanamento della finanza pubblica nel rispetto dei patti europei.

Il nostro studio si è proposto di valutare:

- a) **in che misura le regole fissate dal PSI** per la conduzione della finanza degli enti territoriali **siano state rispettate** dalle amministrazioni interessate e
- b) **se queste regole abbiano dato risultati soddisfacenti** in termini di contributo delle amministrazioni locali al perseguimento degli obiettivi posti in sede europea dal Patto di stabilità e crescita.

Box 1

I vincoli posti dal Patto di stabilità interna alla finanza locale: una sintesi storica.

La prima stesura del Patto di Stabilità per il triennio 1999-2001 si caratterizza per

- la relativa leggerezza dei vincoli introdotti, che prevedevano una riduzione del disavanzo annuo pari allo 0,1 per cento del PIL;
- l'ampia libertà concessa agli enti nella scelta degli strumenti per il conseguimento di tale obiettivo;
- la sostanziale assenza di differenziazione degli obiettivi posti a regioni, province, comuni ed enti locali;

In seguito, i vincoli imposti dal patto sono diventati progressivamente più stringenti rispondendo alle crescenti necessità di contenimento della spesa pubblica. Nel 2002 l'obiettivo del patto viene ridefinito in termini di contenimento della spesa piuttosto che di semplice riduzione del disavanzo. Questa misura ha inteso correggere la strategia adottata da numerosi enti locali che al fine di raggiungere l'obiettivo del saldo di bilancio fissato dal PSI avevano perseguito la strategia di aumentare le imposte locali, continuando a sostenere elevati livelli di spesa. Il legislatore ha, dunque, ridefinito i vincoli in modo da indirizzare il comportamento strategico adottato dalle Amministrazioni locali verso l'obiettivo desiderato.

Con la legge finanziaria per il 2002 il legislatore adotta inoltre un'importante novità d'indirizzo nella definizione del Patto di Stabilità interna, che sarà mantenuta negli anni seguenti, introducendo una differenziazione nei vincoli e obiettivi da attribuire alle regioni, province e comuni. Ciò in ragione del riconoscimento di una rilevante differenza tra regioni e altri enti locali, rispetto agli strumenti finanziari, risorse e tassi di crescita che li caratterizzano. Pertanto, definire vincoli differenti da attribuire ad enti e regioni realizzerebbe una maggiore efficienza nel conseguimento degli obiettivi.

Nel patto di stabilità per il 2003-2004 l'obiettivo del Patto di Stabilità per Comuni e Province torna a concentrarsi esclusivamente sul miglioramento del saldo finanziario, venendo abbandonata la linea che fissava specifici ed ulteriori obiettivi programmatici aventi ad oggetto la spesa. Il legislatore, infine, mantiene la volontà di caratterizzare e definire gli obiettivi del Patto di Stabilità rispetto alle diverse amministrazioni coinvolte. Pertanto, i vincoli sono differenziati per le regioni a statuto ordinario, per le regioni a statuto speciale, per le province e per i comuni.

Nel Patto di Stabilità per il 2003, il legislatore introduce una nuova disposizione per razionalizzare il coordinamento tra i diversi livelli degli enti territoriali, al fine di migliorare l'efficienza nel conseguimento degli obiettivi fissati. La norma conferisce alle regioni a statuto ordinario la facoltà di estendere l'applicazione delle regole del Patto di Stabilità ai propri enti strumentali. Tale disposizione delinea una sfera di intervento della legislazione regionale per il coordinamento finanziario nell'ambito della competenza territoriale e nei confronti degli enti strumentali che derivano i mezzi dalla finanza regionale. Si adotta così una prima soluzione per il riparto delle competenze normative nella materia del coordinamento della finanza pubblica che stabilisce l'intervento dello Stato su un piano generale, dovendo esso interloquire con la Commissione europea, e l'intervento regionale limitatamente agli enti che derivano la loro finanza da quella della regione.

Nella finanziaria 2005 viene reintrodotta il vincolo sulla spesa. Le disposizioni del PSI per il 2005 per le regioni, le province, i comuni e gli enti locali, risultano profondamente modificate rispetto alle regole precedentemente vigenti. *Gli obiettivi sono nuovamente spostati dalla crescita programmata del saldo finanziario all'evoluzione controllata della spesa.* Si torna, dunque, all'impostazione più restrittiva dei vincoli del patto già sperimentata nel 2002. Tuttavia, la nuova formulazione del patto per il 2005 impone obblighi ancor più stringenti rispetto a quelli del 2002, poiché estende le classi di spesa soggette ai vincoli comprendendo per la prima volta anche la spesa in conto capitale oltre a quella corrente. Inoltre, non distinguendo tra spesa corrente ed in conto capitale e ponendo un tetto alla crescita della spesa totale, esso ha condotto naturalmente ad una compressione della spesa per investimenti che è più flessibile di quella corrente.

Nel patto di stabilità per il biennio 2006-2007 questo problema viene affrontato distinguendo tra spesa corrente e spesa in conto capitale. Viene conservato il principio di porre obiettivi in termini di spesa. Ma alla spesa corrente vengono posti vincoli stringenti, con la richiesta per la prima volta di una diminuzione consistente della spesa in valore assoluto. Alla spesa in conto capitale vengono posti invece dei limiti alla crescita. In tal modo si dovrebbe ottenere l'obiettivo di ridurre per la prima volta il livello della spesa corrente e quindi ottenere una sua diminuzione in percentuale del Pil ed al tempo stesso si dovrebbe ottenere una ricomposizione della spesa a favore della spesa per investimenti.

Il Patto di stabilità interno ha funzionato?

Il funzionamento del Patto di stabilità interno può essere valutato sotto **due profili**:

Il primo è quello del rispetto, da parte delle amministrazioni territoriali locali interessate, **degli obiettivi** posti nei vari anni dal Patto stesso.

Il secondo è quello della sua efficacia nel correggere le tendenze di lungo periodo della finanza pubblica locale ed in particolare nel determinare un maggiore contributo delle amministrazioni locali al processo di rientro dal deficit eccessivo delle Amministrazioni pubbliche nel loro complesso.

Sotto il primo profilo si può dare un giudizio sostanzialmente positivo. Sotto il secondo e più sostanziale profilo i risultati sono stati molto meno soddisfacenti. Ciò sta a significare che sono gli obiettivi e la struttura del PSI così come sono stati fissati nei vari anni che hanno mostrato la loro inadeguatezza. In particolare, è l'incertezza mostrata nel fissare vincoli diretti sulla spesa che ha reso poco significativi gli effetti del Patto stesso, almeno fino al 2005.

Box 2

Il rispetto degli obiettivi fissati dal PSI è stato valutato utilizzando la banca dati creata dalla Ragioneria Generale dello Stato relativa a Comuni e Province che è stata resa disponibile per questo studio. Questa banca dati risulta particolarmente ricca di informazioni soprattutto a partire dall'anno 2003. In tale data, infatti, è iniziato un processo di automazione del monitoraggio del PSI che ha condotto alla trasmissione telematica dei dati trimestrali direttamente da parte degli enti locali di maggiori dimensioni, in termini di popolazione residente.

Oltre a tutte le Province italiane, gli Enti soggetti al monitoraggio trimestrale da parte della RGS risultavano negli anni 2003 e 2004 tutti i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti. A partire dall'anno 2005, a questi si sono aggiunti anche i Comuni con popolazione tra 30.000 e 60.000 (circa 200 comuni in più, quindi, rispetto ai primi due anni). Per lo studio effettuato sono stati utilizzati anche dati della banca dati RGS riferiti ad un insieme di Comuni più esteso, che include anche gli Enti con popolazione minore (compresa tra 5.000 e 60.000 per il 2003 e 2004 e tra 5.000 e 30.000 per il 2005).

Il grado di rispetto del Patto di stabilità interno

Facendo riferimento alle informazioni relative alla totalità degli Enti soggetti a monitoraggio telematico (vedi box 2), è emerso che la percentuale degli Enti monitorati che rispetta il Patto di Stabilità Interno è risultata pari a circa il 95% nel 2003 ed è aumentata a circa il 96% nel 2004 e 2005.

Il dato in questione mostra un comportamento pressoché costante nel tempo, tra gli Enti appartenenti al comparto dei Comuni, nonostante la diversa severità delle norme del Patto per il 2003 e 2004, rispetto a quelle relative al 2005.

Ampliando il numero degli Enti osservati, con l'esame dei dati relativi ai Comuni più piccoli, soggetti al PSI ma non al monitoraggio telematico, si rileva un comportamento simile a quello osservato tra i Comuni di più grandi dimensioni, con un'alta percentuale di rispetto degli obiettivi programmatici, sia per l'anno 2004 sia per il 2005 (pari a circa il 98%).

Esaminando gli stessi dati per il comparto delle Province, che sono per la totalità soggette al monitoraggio telematico da parte della RGS, per gli anni 2003 e 2004 è risultata una percentuale di Enti che hanno rispettato il Patto molto elevata, anche maggiore di quella osservata per il comparto dei Comuni. Il 99% e 98% delle amministrazioni provinciali rispetta gli obiettivi annuali, rispettivamente nell'anno 2003 e 2004. Tuttavia, al contrario di quanto osservato per i Comuni, emerge evidente la difficoltà di rispettare i vincoli più severi imposti dalla legge finanziaria per il 2005, che, come ricordato, riduce l'autonomia degli Enti nella propria gestione finanziaria (si passa dall'obiettivo espresso in termini di saldo a quello espresso in termini di complesso delle spese) e

pone sotto il vincolo del PSI anche la spesa in conto capitale (vedi Box 1). La percentuale di amministrazioni provinciali che nel 2005 hanno mancato il rispetto dell'obiettivo annuale cresce dal 9 al 10 per cento rispetto ai due anni precedenti.

Per ciò che riguarda il grado di incidenza dei vincoli del Patto sulla spesa complessiva di Comuni e Province si osserva che le spese vincolate hanno rappresentato rispettivamente circa il 31 per cento ed il 57 per cento delle uscite di queste amministrazioni.

Comuni soggetti al PSI e monitorati telematicamente dal MEF
Confronto tra obiettivi e risultati per territorio regionale di appartenenza

Importi in milioni di €

Regione	2003 (*)		2004(*)		2005 (**)	
	Obiettivo	Risultato	Obiettivo	Risultato	Obiettivo	Risultato
Piemonte	-409	-356	-413	-363	1.817	1.613
Lombardia	-218	-175	-210	-139	3.221	2.782
Liguria	-244	-234	-248	-235	1.028	869
Veneto	-180	-160	-183	-116	1.582	1.383
Emilia R.	-248	-189	-251	-127	1.769	1.646
Toscana	-218	-182	-222	-107	1.682	1.512
Umbria	-68	-62	-69	-68	360	341
Marche	-44	-41	-44	-42	543	459
Lazio	-1.226	-769	-1.238	-495	3.778	2.917
Abruzzo	-31	-30	-32	-24	284	278
Molise	0	0	0	0	63	55
Campania	-756	-720	-748	-752	2.054	1.930
Puglia	-316	-237	-313	-217	1.317	1.168
Basilicata	-24	-22	-24	-22	115	109
Calabria	-159	-150	-144	-140	398	366
Sicilia	-940	-818	-955	-838	1.677	1.442
Sardegna	-105	-83	-105	-91	363	324
TOTALE	-5.187	-4.226	-5.199	-3.776	22.049	19.196

Note

(*) Valori espressi in termini di saldo finanziario

(**) Valori espressi in termini di complesso di spese

Province soggette al PSI
Confronto tra obiettivi e risultati

Importi in migliaia di €

Saldo Finanziario Obiettivo
 Saldo Finanziario a Fine Anno
 Complesso delle Spese Obiettivo
 Complesso delle Spese a Fine Anno

2003	2004	2005
537.827	539.616	
911.797	948.071	
		6.566.059
		6.561.026

Il funzionamento del Patto di Stabilità Interno: Conclusioni

- gli Enti locali soggetti al Patto di Stabilità Interno dimostrano una sostanziale collaborazione nella trasmissione dei dati e nella partecipazione alla rilevazione delle risultanze;
- gli Enti locali soggetti al Patto di Stabilità Interno dimostrano ottima capacità di rispettare le regole del Patto, specialmente nel 2003 e 2004, con una percentuale di Comuni che lo rispettano pressoché costante e pari a circa il 96% del totale. La percentuale di Province

che rispettano il Patto è altrettanto elevata negli anni 2003 e 2004, ma non è costante, raggiungendo in 2005 un valore più basso, pari a circa l'89% sul totale del comparto;

- **gli Enti locali soggetti al monitoraggio della RGS dimostrano, anche in termini quantitativi, un'ottima capacità di migliorare non solo i propri saldi finanziari ma anche di contrarre le spese che vengono progressivamente soggette al vincolo del PSI. Detta capacità risulta crescente per il comparto dei Comuni nel periodo 2003-2005, mentre per le Province si osserva una crescita di detta abilità nel 2003 e 2004, ma una netta riduzione in 2005, connessa alla maggiore asprezza delle regole del Patto 2005 sul comparto in questione (il peso degli investimenti soggetti al vincolo del Patto dal 2005 è proporzionalmente superiore per le Province, rispetto ai Comuni e quindi più difficilmente gestibile e comprimibile nei vincoli imposti dal PSI).**

L'esperienza dimostra che il PSI diviene uno strumento efficace quando esso pone vincoli rigidi ed adeguati all'obiettivo di rientro.

4. Evoluzione e problemi della finanza pubblica locale: una sintesi

In questa sezione dello studio abbiamo cercato di analizzare l'evoluzione dei principali parametri della finanza pubblica locale dal 1997 in poi, per il periodo quindi in cui si è posto il problema del rispetto del Patto di stabilità e crescita europeo, ed in una prospettiva di più lungo periodo allo scopo di individuare l'eventuale persistenza di comportamenti di fondo della finanza pubblica locale non intaccati sostanzialmente nel corso degli anni.

I principali fenomeni che si sono osservati ed i problemi rilevati sono i seguenti:

1. **Il peso dell'indebitamento¹ degli enti locali sull'indebitamento complessivo delle amministrazioni pubbliche è limitato** (intorno al 3,7 per cento nel 2005 e l'11 per cento circa nella media 1997-2005). Il loro indebitamento complessivo in percentuale del PIL è oscillato dall'inizio degli anni novanta tra l'1 per cento e lo zero, ma se si prende in considerazione il periodo che parte dal 1997, periodo in cui la finanza pubblica italiana si trova a fare i conti con la necessità di rispettare i vincoli del PSC, l'indebitamento complessivo di questi enti è passato in percentuale del Pil dallo 0,2 per cento del 1997 allo 0,4 nel 2001 ed infine nuovamente allo 0,1 per cento nel 2005, oscillando tra questi valori.

Questa dinamica è il risultato del saldo sostanzialmente in pareggio o in attivo della finanza regionale e di un indebitamento complessivo di province e comuni che è oscillato nell'ultimo decennio tra lo 0,3 e lo 0,4 per cento del Pil.

L'eliminazione totale del disavanzo di Province e Comuni implicherebbe, quindi, ipotizzando trasferimenti invariati dalle altre amministrazioni pubbliche, una riduzione del disavanzo complessivo delle amministrazioni pubbliche di poco più di 4 miliardi di euro.

L'indebitamento delle amministrazioni locali non è tuttavia un indicatore soddisfacente dello stato di salute della finanza locale o di un particolare comportamento virtuoso per il fatto che la finanza locale è ancora in gran parte una finanza derivata, anche se in misura minore rispetto al passato, e quindi dipendente dai trasferimenti dalle Amministrazioni centrali, e dai trasferimenti tra enti locali territoriali. Ciò significa che l'ammontare di questi trasferimenti determina presso quale livello della PA, a parità di uscite complessive, il disavanzo viene a manifestarsi e che, quindi, l'entità dei disavanzi degli enti locali non

¹ Indebitamento (o accreditamento) come saldo complessivo negativo (o positivo) dei conti delle Amministrazioni Pubbliche

rappresenta una misura significativa dell'apporto che le autonomie locali possono dare al rispetto del Patto di stabilità e crescita concordato in sede europea.

Il problema che si pone, anche per dare significatività al Patto di stabilità interno (PSI), è quindi quello di considerare l'evoluzione della spesa degli enti locali territoriali e la capacità di copertura di questa spesa al netto dei trasferimenti dalle amministrazioni centrali.

2. **Nel periodo 1997-2004, le uscite degli enti territoriali locali sono aumentate progressivamente in percentuale del Pil.** L'aumento (al netto degli interessi e dei trasferimenti ad altri enti pubblici) è stato di circa mezzo punto percentuale in termini di Pil. Nel 2005 si è manifestata una inversione di tendenza.

Tuttavia, è stata la spesa in conto capitale, che era aumentata maggiormente fino al 2004, a determinare l'inversione di tendenza nel 2005: il totale degli investimenti fissi lordi dei tre livelli di governo si è ridotto in un solo anno del 10 per cento in termini nominali, con una riduzione di 2,2 miliardi di euro². L'effetto di questa flessione degli investimenti sembra potersi attribuire all'estensione dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno alla spesa in conto capitale (vedi paragrafo precedente) ed al fatto che la spesa corrente continua a crescere secondo meccanismi poco flessibili.

- 3 **L'analisi della diversa dinamica delle componenti della spesa corrente delle amministrazioni locali porta alle seguenti osservazioni:**

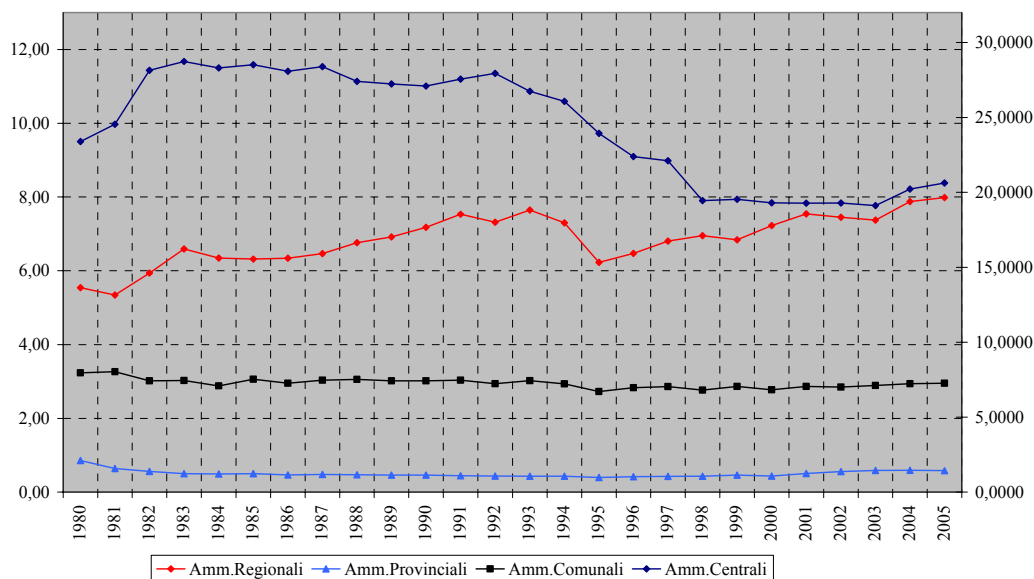
- **La spesa degli enti locali per retribuzioni** ha mostrato una tendenza di lungo periodo alla diminuzione in rapporto al Pil che però si è arrestata dopo il 2000. Si tratta comunque della **componente meno dinamica della loro spesa complessiva.**

- **Le componenti che invece aumentano maggiormente sono quelle degli acquisti di beni e servizi sul mercato e quella dei consumi intermedi.** I secondi sono aumentati costantemente in linea con il Pil, mentre i primi sono aumentati del 75 per cento dal 1997 (il Pil è aumentato nello stesso periodo del 41 per cento). Le amministrazioni che aumentano in misura minore queste componenti della spesa sono le amministrazioni comunali, quelle che le aumentano maggiormente sono le amministrazioni provinciali.

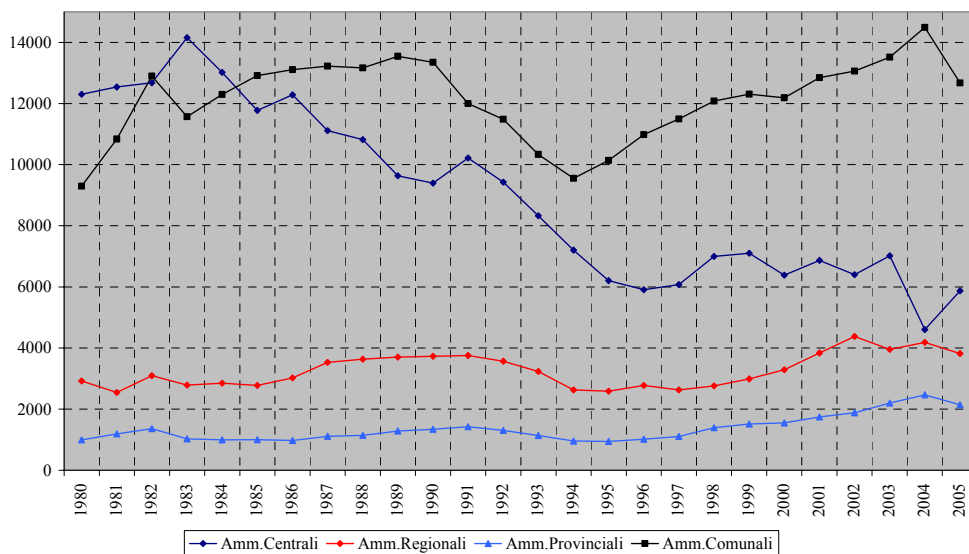
- **I dati esposti conducono alla necessità di monitorare attentamente due fenomeni. Il primo è quello di un progressivo processo di *outsourcing* nella produzione di servizi** che può spiegare il relativo contenimento della spesa per dipendenti della Pubblica amministrazione locale e l'aumento dell'acquisto di beni e servizi da produttori sul mercato. **Il secondo è quello del grado di concorrenza dei mercati nei quali le amministrazioni locali operano per gli acquisti che vanno a determinare le componenti di spesa sopra citate.** Dovrebbe essere quindi esercitato un controllo non solo sulle quantità degli acquisti ma anche sui prezzi ai quali gli acquisti vengono effettuati. E' probabilmente agendo sulla qualità, l'efficienza e la trasparenza dei meccanismi di spesa che potranno venire i maggiori contributi per determinare la necessaria riduzione della spesa sia in valore assoluto sia, e soprattutto, in percentuale del Pil.

² Vedasi in proposito anche l'analisi Dexia Crediop sui bilanci di competenza *La congiuntura della finanza degli Enti territoriali all'inizio del 2006*, in Public Finance, n. 3/06

Totale uscite correnti al netto degli interessi passivi sul PIL



Investimenti fissi lordi



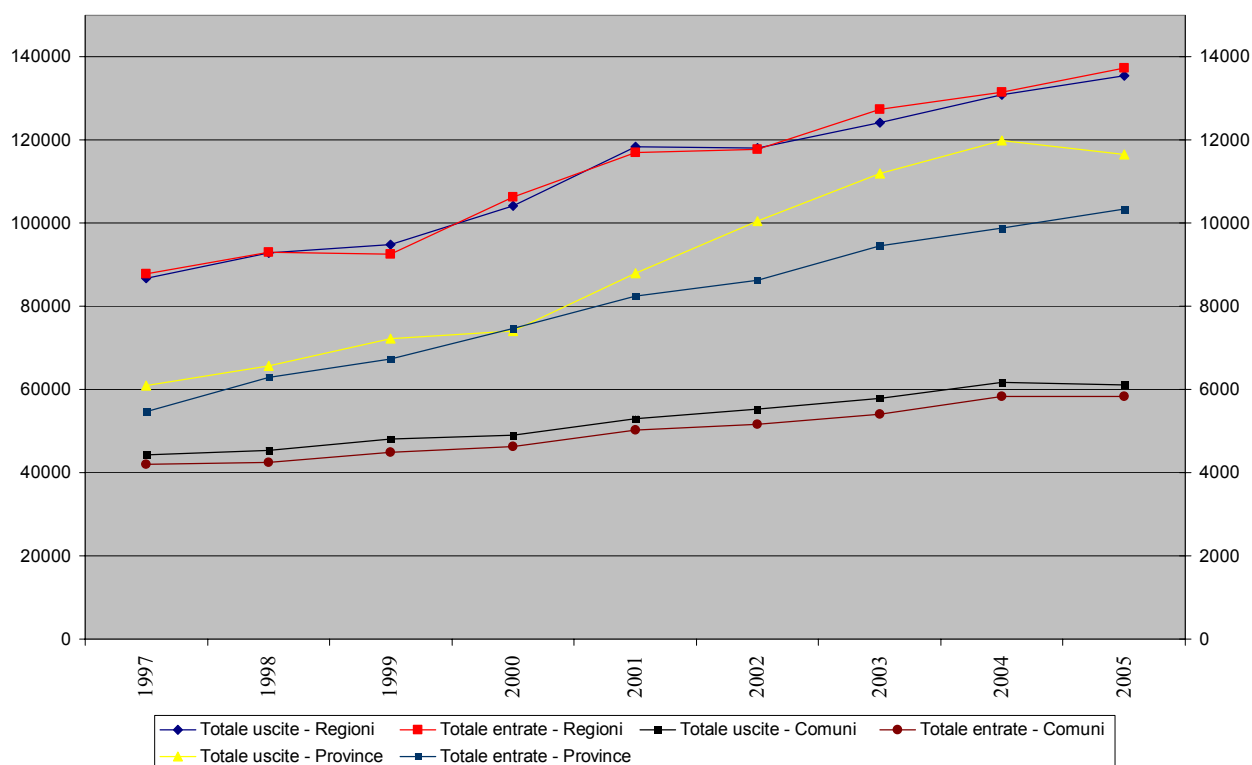
Milioni di euro a prezzi 2000

4. **Il contenimento dell'indebitamento degli enti locali è stato ottenuto con un aumento sia delle entrate tributarie sia dei trasferimenti.** Nel 1998 si ha una ricomposizione della struttura delle entrate degli enti territoriali locali, con una riduzione dei trasferimenti compensata dall'attribuzione di gettito tributario. In particolare i trasferimenti alle regioni per il finanziamento della sanità viene sostituito per gran parte dal gettito dell'Irap. Tuttavia, dopo il 1998, ad una crescita costante del gettito tributario di imposte dirette ed indirette si accompagna soprattutto negli ultimi anni un nuovo aumento del peso dei trasferimenti sulle entrate degli enti locali. Questo fenomeno si deve attribuire in parte al fatto che **da parte del governo si è tentato di frenare la tendenza delle amministrazioni locali a preferire l'aumento dei tributi al rallentamento della spesa ponendo vincoli all'aumento di queste ultime. Il risultato è stato però una compensazione dal lato dei trasferimenti.** E' probabile che questa linea venga abbandonata con la Legge Finanziaria per il 2007. **Rimane il fatto che la tendenza osservata è**

quella di un aggiustamento delle entrate ad una spinta esogena alla spesa piuttosto che il fenomeno inverso (vedi il paragrafo sull'analisi dinamica della finanza pubblica dove si riportano i risultati delle stime sul comportamento di lungo periodo ed in riferimento al ciclo).

5. L'orientamento a consentire alle amministrazioni locali di finanziare la propria spesa crescente con gettito tributario pone problemi complessi perché richiederebbe una organica applicazione di un sistema di federalismo fiscale. Un primo problema è quello della elasticità al Pil dei tributi attribuiti alle amministrazioni locali. Parte di questi sono legati a consumi particolari che presentano una scarsa elasticità rispetto al Pil, sono soggetti all'andamento dei prezzi relativi, all'evoluzione dei comportamenti di spesa e anche alle scelte di policy, come quelli legati ai consumi di energia, benzina, uso dei suoli, ecc. Se l'orientamento dovesse essere quello di un maggior ricorso ad addizionali di tributi generali questo problema dovrebbe attenuarsi. **Un forte aumento delle entrate tributarie può venire dall'applicazione di provvedimenti tesi a legare maggiormente l'imposizione sugli immobili alla effettiva evoluzione dei loro valori.** Il forte aumento dei loro valori relativi che si è avuto negli ultimi anni accentuerebbe il rapido aumento dei tributi commisurati a questa base imponibile. Ciò porterebbe dei forti vantaggi alle amministrazioni comunali, a cui si debbono tuttavia opporre due considerazioni. La prima è che l'aumento delle entrate dovrebbe condurre a diminuzione dei trasferimenti dalle altre amministrazioni e non a vincoli minori sulla spesa. I minori trasferimenti dovrebbero trasformarsi in diminuzione del prelievo centrale a compensazione di quello decentralizzato. Il secondo è che **parte dell'incremento dei valori immobiliari riguarda prime case rispetto alle quali l'incremento dei valori non si traduce immediatamente in aumento della capacità di contribuzione.** Questi aspetti sono cruciali non solo per ragioni di equità ma perché l'aumento del prelievo per il finanziamento di una spesa crescente ha effetti negativi sullo sviluppo locale e su quello complessivo della nazione.

Entrate ed uscite delle amministrazioni locali

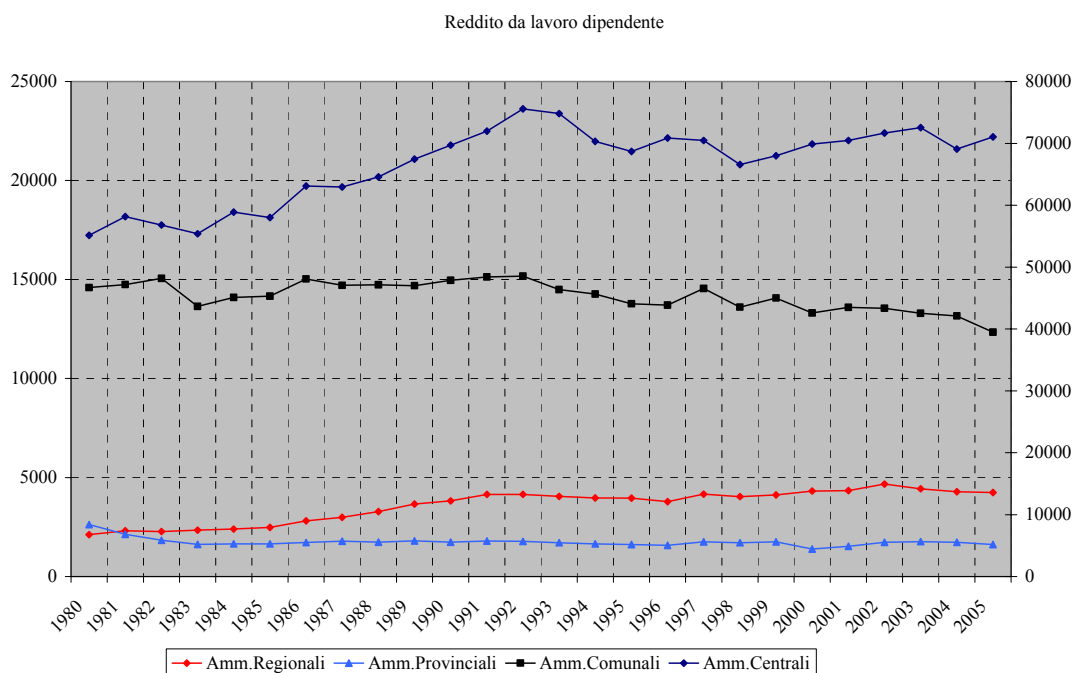


Nota: Le uscite e le entrate delle province sono riportate sulla scala di destra (milioni di euro)

5. La spesa per i dipendenti nella finanza degli enti locali

Per valutare come i redditi da lavoro dipendente delle PA abbiano influenzato il rispetto del patto di stabilità è utile esaminare la loro dinamica in percentuale del Pil potenziale in modo da misurare il loro peso sul deficit strutturale. I redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni centrali sono diminuiti in percentuale del pil potenziale dal 1997 al 2005 di circa tre punti decimali. Si nota tuttavia che la diminuzione è avvenuta prima del 2000, mentre successivamente vi è stato un aumento di circa tre decimali di Pil, con una inversione del trend storico che durava dal 1992 in poi. Nelle Amministrazioni regionali le uscite per il personale sono rimaste sostanzialmente stabili rispetto al pil potenziale intorno allo 0,4 per cento. Quelli delle province sono rimaste stabili in termini reali nel corso dell'ultimo decennio, hanno uno scarso peso in percentuale del pil e presentano variazioni poco significative di questo peso. Incide maggiormente sui conti delle amministrazioni pubbliche la spesa per retribuzioni dei comuni. Tuttavia anche queste mostrano un *trend* storico decrescente rispetto al Pil. Questi redditi rappresentavano l'1,7 del pil nel 1980, l'1,6 per cento nel 1990, l'1,1 per cento nel 2000 e la loro incidenza è rimasta stabile successivamente. Rispetto al 1997 il loro peso nel 2005 è tuttavia inferiore di due punti decimali.

L'analisi dell'evoluzione storica della spesa per il personale sembra indicare che non è attribuibile alla dinamica della spesa per il personale, sia nelle amministrazioni centrali sia in quelle locali, la causa del deterioramento dell'avanzo primario della PA dal 1997 in poi, ma anche che nessuna riduzione di questa spesa si sia ottenuta nell'ultima decade. Questo non significa che non vi siano margini per agire anche su questa componente della spesa locale per ottenere un contributo al processo di riduzione della spesa complessiva della PA, tenuto anche conto che questa componente rappresenta rispettivamente il 23 per cento ed il 35 per cento delle uscite correnti al netto degli interessi delle Province e dei Comuni. Inoltre, la dinamica della spesa locale per retribuzioni va considerata all'interno del riassetto organizzativo di questi enti nella fornitura di servizi che è caratterizzata da processi di esternalizzazione. E' difficile, quindi, dire in che misura la minore dinamica della spesa per retribuzioni sia imputabile ad un aumento di efficienza e di produttività delle amministrazioni interessate.



Nota: il reddito da lavoro dipendente delle Amministrazioni Centrali è riportato sulla scala di destra. (milioni di euro a prezzi 2000)

6. Alcuni aspetti caratteristici dell'evoluzione delle finanze regionali, provinciali e comunali (1997-2005).

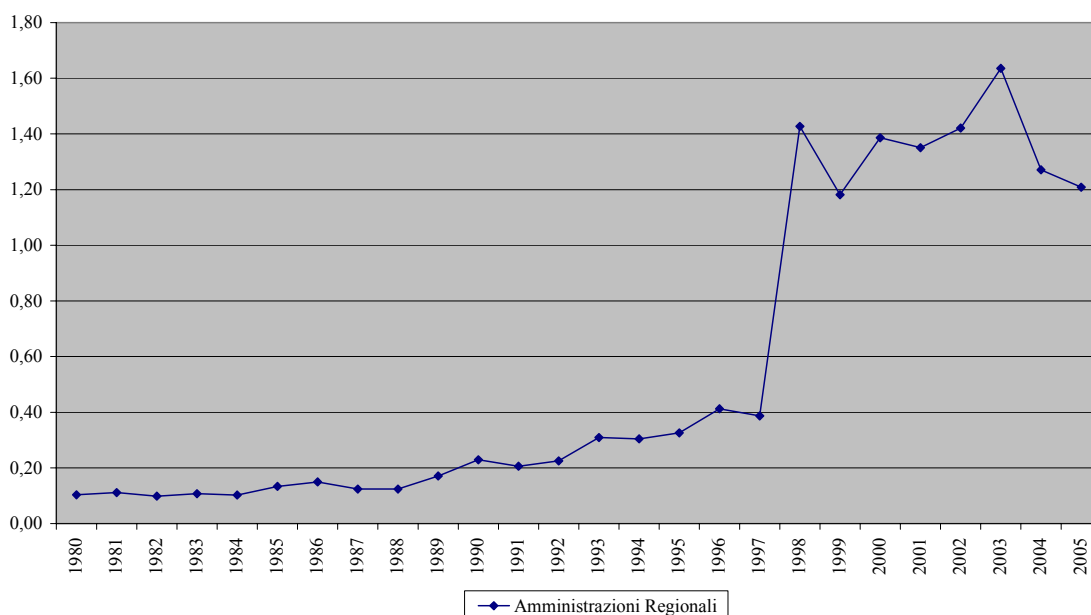
La finanza regionale

La finanza delle regioni dopo il 1997 è caratterizzata da un forte aumento, dovuto anche al mutamento delle competenze, sia delle entrate sia delle uscite totali (+20 per cento in termini reali), con una accelerazione soprattutto nel periodo 1997-2001. L'aumento simmetrico delle entrate e delle uscite ha consentito alle regioni di mantenere un avanzo di bilancio nella maggior parte degli anni del periodo. Questo risultato appare, tuttavia, poco significativo se si considera come esso sia determinato dai trasferimenti dalle amministrazioni centrali, quindi con un trasferimento di disavanzo a carico di queste ultime.

Nel 1998 si ha un mutamento significativo del finanziamento delle regioni con una forte devoluzione di gettito fiscale compensato da una riduzione dei trasferimenti da parte dello stato. I trasferimenti si riducono di 22,3 miliardi mentre il gettito delle imposte indirette aumenta di 24,1 miliardi con l'istituzione dell'IRAP per il finanziamento principalmente della spesa sanitaria. La dinamica delle entrate successiva mostra un aumento del gettito delle imposte indirette del 31 per cento nel periodo 1998-2005 e del 64 per cento quello delle imposte dirette. Tuttavia, dopo il 1998 aumentano del 65,8 per cento anche i trasferimenti. I trasferimenti da enti pubblici che erano passati dal 1997 al 1998 dal 69 per cento al 39 per cento delle entrate correnti, risalgono come peso al 43 per cento nel 2005.

Anche dal lato delle uscite sono i trasferimenti per il finanziamento del sistema sanitario a dominare la loro dinamica. I trasferimenti ad enti pubblici da parte delle regioni, che rappresentano nel 2005, l'80 per cento delle uscite correnti, aumentano nel periodo 1997-2005 del 61 per cento con una forte accelerazione soprattutto nel periodo 1997-2001.

Rapporto tributi sui trasferimenti dagli enti pubblici



In conclusione, quello che appare dall'evoluzione storica è un aumento progressivo del peso della spesa regionale, in gran parte dovuto alla spesa sanitaria. Tuttavia, anche il resto della spesa corrente (cioè al netto sia dei trasferimenti ad enti pubblici sia degli interessi) rimane costante in percentuale del Pil potenziale. Questo significa che non vi è stato un freno dal lato della spesa regionale che abbia contribuito a ridurre il disavanzo complessivo delle Amministrazioni pubbliche. L'assenza di indebitamento registrato al livello delle amministrazioni regionali è dovuto al forte aumento delle entrate tributarie proprie ed all'aumento dei trasferimenti. In particolare, si nota che la sostituzione di trasferimenti con entrate tributarie si arresta negli ultimi anni (vedi grafico). La tendenza delle amministrazioni regionali a preferire l'aumento della pressione fiscale al contenimento della spesa è stato infatti ostacolato dalla scelta delle amministrazioni centrali di porre vincoli all'aumento dei tributi, compensando il minor gettito imposto con l'aumento dei trasferimenti piuttosto che con vincoli efficaci sulla spesa.

La finanza delle province

Nel periodo 1997-2005 la finanza delle Province, ancor più di quella delle Regioni, è caratterizzata da un aumento rilevante, in termini reali, sia delle entrate sia delle uscite: + 46 per cento le uscite, +44 per cento le entrate. In termini nominali, dal lato della spesa, la componente più dinamica nel periodo in esame è stata quella in conto capitale (+148 per cento). Le uscite correnti al netto degli interessi sono aumentate dell'85 per cento. **Anche le province hanno tuttavia diminuito la spesa per investimenti nel 2005 di quasi l'11 per cento a causa dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno.**

Dal lato delle entrate si vede che l'aumento della spesa è stato fronteggiato essenzialmente con aumento del gettito tributario. Nel 1999 vi è anche per le Province una modifica strutturale del loro finanziamento con sostituzione di trasferimenti da parte dello stato con gettito tributario: i trasferimenti si riducono di 1,7 miliardi di euro, il gettito delle imposte indirette aumenta di 1,6 miliardi. Le imposte che rappresentavano nel 1997 il 18 per cento delle entrate correnti passano nel 1999 al 43 per cento, mentre il peso dei trasferimenti passa dal 68 per cento al 37 per cento. Dal 1999 al 2005, tuttavia, i trasferimenti aumentano del 65 per cento contro un aumento del gettito tributario del 58 per cento. Anche per le Province si nota come negli ultimi anni il freno posto all'aumento delle imposte è stato compensato con l'aumento dei trasferimenti.

Per misurare l'apporto delle Amministrazioni provinciali al processo di rientro dal disavanzo complessivo delle Amministrazioni pubbliche si deve guardare alla dinamica della spesa in percentuale del Pil potenziale. Il totale delle uscite delle province rappresenta nel 2005 lo 0,8 per cento del Pil potenziale, la spesa corrente circa il 6 per cento. Sia le spese in conto capitale sia quelle correnti sono aumentate costantemente in percentuale del Pil potenziale per tutto il periodo fino al 2004 (il loro peso percentuale sul Pil, seppure limitato in valore assoluto, è aumentato rispettivamente del 39 e del 35 per cento tra il 1997 ed il 2005). La conclusione è che solo nel 2005 si nota un mutamento di tendenza, forse per il cambiamento delle regole del Patto di stabilità interno. **Il controllo della spesa imposto dal Patto sulle amministrazioni provinciali, se confermato in modo stringente per i prossimi anni, potrebbe essere lo strumento per indurre ad un mutamento dei meccanismi di spesa e quindi per rendere non congiunturale la leggera contrazione osservata nell'anno scorso.**

La finanza dei comuni

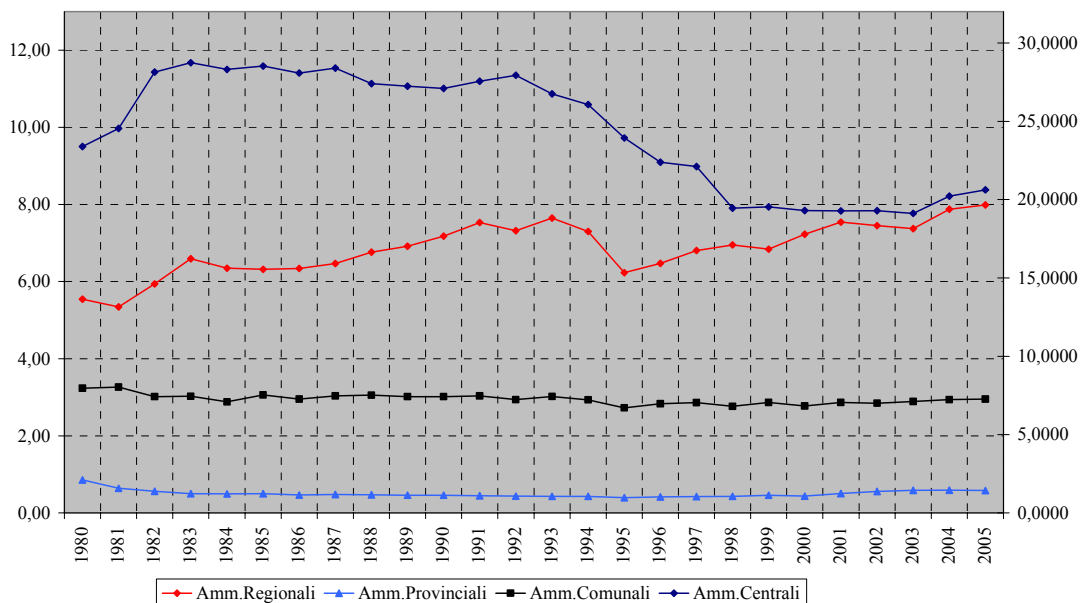
Diversamente da quanto registrato da Regioni e Province, le entrate e le uscite dei Comuni sono aumentate, nel periodo 1997-2005, in misura molto contenuta in termini reali (ca. +6%).

Dividendo il periodo in esame nei due quadrienni 1997-2001 e 2001-2005 si nota che il tasso di crescita di tutte le voci di spesa dei comuni è diminuito sensibilmente nel secondo periodo con l'eccezione dei redditi da lavoro dipendente la cui crescita è aumentata. In termini reali le uscite correnti al netto degli interessi sono aumentate del 4,2 per cento nel periodo 1997-2001 e del 2 per cento nel periodo 2001-2005. Ciò potrebbe indicare che il Patto di stabilità interno, di cui si analizzeranno più a fondo gli effetti nei paragrafi successivi, abbia avuto qualche effetto sulle voci di spesa vincolate.

In percentuale del Pil potenziale la spesa corrente al netto degli interessi dei comuni non mostra alcun aumento tra il 1997 ed il 2005, rimanendo intorno al 2,8-2,9 per cento, ma con una tendenza all'aumento nell'ultimo biennio. I comparti di spesa la cui dinamica dovrebbe essere frenata agendo sui meccanismi che la determinano sembrano essere soprattutto quelli dei consumi intermedi e degli acquisti di beni e servizi.

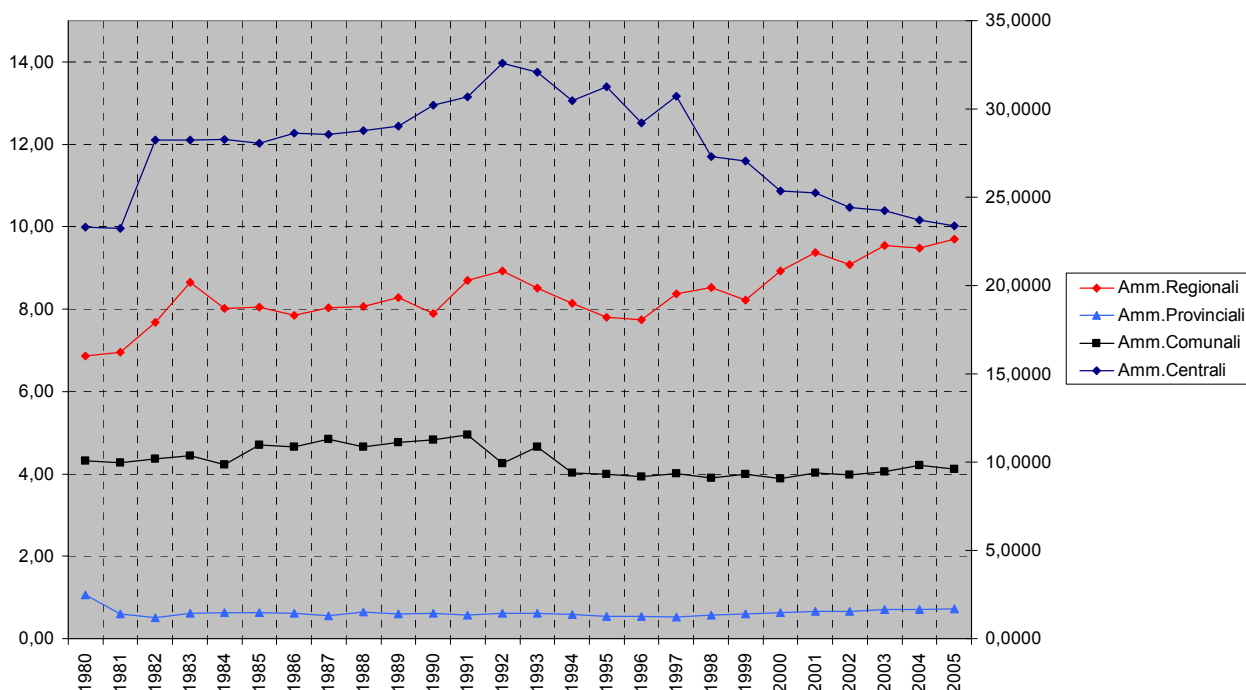
L'osservazione storica conferma, quindi, quanto verrà osservato nel paragrafo seguente: la spesa corrente dei comuni continua a mostrare una elasticità di lungo periodo sostanzialmente unitaria rispetto al Pil e questo ha impedito alla finanza locale di portare un contributo al riequilibrio complessivo della finanza pubblica.

Totale uscite correnti al netto degli interessi passivi sul PIL



Amm.

Totale entrate sul PIL



Tra le uscite in conto capitale, aumentate nel periodo 1997-2005 del 57,6 per cento (+20 per cento in termini reali), gli investimenti fissi lordi si riducono in percentuale di questa spesa passando dal 94 all'86 per cento tra il 1997 ed il 2005, mentre aumentano dal 3 al 9 per cento i contributi agli investimenti. **Probabilmente ha contato il vincolo posto anche alla spesa in conto capitale nel 2005 dal Patto di stabilità interno, vincolo che ha inciso particolarmente sul volume degli investimenti, diminuiti in un solo anno del 10 per cento circa in termini nominali. Nonostante questa riduzione, nel 2005 gli investimenti fissi lordi dei comuni italiani risultavano ancora superiori del 10 per cento in termini reali rispetto al 1997.**

La sintesi che si può trarre dall'analisi della dinamica della spesa dei comuni è che da questi enti non sia venuto dal 1997 in poi alcun apporto sostanziale né positivo né negativo al rispetto strutturale del patto di stabilità europeo dal lato della spesa. In percentuale del Pil potenziale le loro uscite totali risultano nel 2005 invariate rispetto al 1997 (4,3 per cento), tuttavia esse sono aumentate di quasi due decimali di punto rispetto al 2000. Ciò significa che, con le dovute flessibilità, anche dai Comuni debba essere cercata una correzione della dinamica della spesa, oppure si dovrà progressivamente aumentare la quota di spesa coperta da entrate proprie in modo da consentire la riduzione dei trasferimenti dalle altre amministrazioni e l'annullamento dell'indebitamento.

Nel periodo 1997-2005 l'aumento delle entrate totali dei comuni (+39 per cento in termini nominali) non è riuscito a compensare completamente l'aumento delle uscite. L'indebitamento è quindi nel 2005 superiore a quello del 1997 di circa 531 milioni di euro (+24 per cento), anche se ha mostrato una tendenza alla diminuzione dopo il 2001. Non si tratta di un aumento consistente se si considera che in termini reali l'indebitamento è diminuito. Il riequilibrio dei conti pubblici avrebbe richiesto, tuttavia, un avvicinamento al pareggio di bilancio.

Va ricordato che questo risultato si è avuto con un aumento nel periodo 1997-2005 del 28 per cento dei trasferimenti da altri enti pubblici (-2 per cento in termini reali) che rimangono la principale componente delle entrate correnti, anche se esse si riducono come peso dal 39 al 36 per cento delle entrate correnti.

7. Caratteristiche dinamiche della finanza pubblica centrale e locale

In questa parte del nostro studio esaminiamo le caratteristiche peculiari della finanza pubblica italiana considerando il complesso dei conti delle amministrazioni pubbliche centrali e locali nel loro contesto dinamico. L'evoluzione delle variabili fondamentali dell'economia, le variazioni congiunturali e gli shock inattesi, infatti, possono dar luogo ad aggiustamenti transitori le cui conseguenze possono accumularsi nel tempo ed assumere carattere permanente. Queste conseguenze dipendono dalla risposta spontanea degli operatori alle vicende del ciclo e agli shock, dagli stabilizzatori automatici e dalle strategie di aggiustamento e dalle manovre di bilancio di politici e amministratori.

In particolare, ci siamo proposti di analizzare la risposta dei saldi di bilancio e delle componenti critiche delle entrate e delle uscite delle P.A. sotto i seguenti profili:

- a) le tendenze di lungo termine**
- b) la risposta al ciclo economico**
- c) la efficacia del patto di stabilità a livello locale**

I risultati delle analisi condotte sulle serie storiche 1980-2005 possono sintetizzarsi nei seguenti punti:

- 1. La tendenza di lungo termine sia delle entrate, sia delle spese è crescente per tutte le amministrazioni nell'arco di tempo considerato.** Il rapporto tra entrate e PIL non mostra però segni di riduzione, mentre il rapporto tra spesa e PIL appare decrescente nei primi decenni del periodo considerato. Le entrate delle Amministrazioni Centrali (AC) mostrano una elasticità rispetto al PIL intorno all'unità, con una aliquota media che non mostra significative tendenze a crescere o a decrescere. Le entrate degli enti locali mostrano una tendenza all'aumento più accentuata delle spese e ancora più accentuata appare la tendenza all'aumento dei tributi propri, con un peso decrescente dei trasferimenti, soprattutto negli ultimi anni. Questa tendenza è meno accentuata per le Regioni, per cui l'elasticità rispetto al PIL delle entrate nel periodo 1980 – 2005 è pari a 1,118, mentre quella delle entrate al netto dei trasferimenti è pari, come quella delle AC, all'unità. L'elasticità delle entrate lorde delle province invece è pari a 0,96 e quella delle entrate proprie è di 1,77. Quella delle entrate totali dei Comuni è pari a 0,93 e quella delle entrate proprie è di 1,32. **Le entrate di tutte le amministrazioni tendono quindi a crescere almeno allo stesso tasso del PIL e i tributi locali a un tasso maggiore.** La pressione fiscale dei tributi locali sul PIL tende quindi a crescere. Queste tendenze riflettono probabilmente sia un inasprimento delle aliquote effettive, sia un graduale allargamento della base fiscale, anche se è difficile stimare il peso delle due componenti.
- 2. In relazione al ciclo, la combinazione delle reazioni dei contribuenti e dei comportamenti delle diverse Amministrazioni locali rispetto alle entrate sembrano essere stabilizzanti, anche se, in qualche misura, asimmetrici.** Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che le amministrazioni colgono l'occasione per aumentare i tributi locali o per applicarli in modo più pressante nelle fasi

positive del ciclo, quando cioè ci si attende una accelerazione dell'attività economica (il valore atteso del PIL è al di sopra del suo valore potenziale). **I comportamenti rispetto alla spesa mostrano invece persistenti tendenze procicliche e asimmetriche rispetto al ciclo.**

3. **Il patto di stabilità a livello locale, considerato per il periodo 1999-2005, non sembra avere avuto grandi effetti sulle entrate o le uscite degli Enti Territoriali.** Anche nei pochi casi in cui esso appare significativo, il risultato quantitativo è modesto, o, addirittura di segno opposto a quello sperato. Come si è detto nei paragrafi precedenti solo nel 2005 sembra esservi un effetto.
4. Se attribuiamo l'andamento delle entrate soprattutto al comportamento delle amministrazioni, anziché dei contribuenti, possiamo concludere che le Amministrazioni Centrali mostrano un comportamento congiunturale anticiclico molto pronunciato, senza significative asimmetrie nei periodi di segno opposto del ciclo economico. Le entrate tendono a crescere in modo continuo, ma sono sensibili all'andamento della congiuntura e all'incremento del debito. Le Amministrazioni Regionali, dalla loro parte, sembrano comportarsi nei confronti del ciclo in modo diverso. Pur esibendo una elasticità delle entrate proprie rispetto al PIL dello stesso ordine di grandezza di quella delle Amministrazioni Centrali, infatti, esse sono più flessibili rispetto al ciclo e tendono ad aumentare le entrate soprattutto nei periodi in cui ci si aspetta una accelerazione della economia (il PIL attuale appare al di sopra di quello potenziale). In parte, questo comportamento asimmetrico - prociclico può essere la conseguenza dell'aumento del gettito della compartecipazione IVA associata all'espansione della spesa sanitaria. In parte, esso deve ritenersi la conseguenza della diminuzione del peso dei trasferimenti in conto corrente sul bilancio regionale e, quindi, della maggior dipendenza, per le spese correnti, dai tributi propri. Per le Province, la dinamica delle entrate appare sostanzialmente stabile, come conseguenza della stabilità dei trasferimenti dello Stato e del peso crescente delle imposte proprie (IPT e RC auto). Le entrate dei Comuni, infine, mostrano una più accentuata sensibilità rispetto alla congiuntura, dell'ordine di grandezza delle Amministrazioni Centrali (AC) e Regionali(AR), probabilmente a causa della crescente importanza della addizionale IRPEF, sia per l'emergenza di base imponibile, sia per la crescita del numero di Comuni che hanno accettato di introdurla.
5. **Tranne che per le Regioni, la spesa pubblica tende a crescere meno che proporzionalmente rispetto al reddito.** Questa tendenza è però contrastata. In particolare, mentre le elasticità della spesa delle AC e dei Comuni si presentano inferiori all'unità, le Province e, soprattutto, le Regioni sembrano viaggiare in senso opposto (Tabella 1). Particolarmente rilevante appare la tendenza alla crescita in risposta al reddito dei costi del personale per le Regioni e della spesa in conto capitale per le Regioni.

Tabella 1**Stime della Elasticità della spesa delle A.P. rispetto al PIL (1980-2005)**

	Spesa Totale	Spesa Corrente	Spesa in conto Capitale	Spese per Consumi Intermedi	Spese per Lavoro Dipendente
Amministrazioni Centrali	0,853	0,863	0,731	1,00	0,931
Amm. Regionali	1,144	1,154	1,102	1,049	1,213
Amm. Provinciali	0,919	0,846	1,213	0,970	0,664
Amm. Comunali	0,895	0,902	0,877	1,260	0,731

6. **Sotto il profilo della spesa corrente, le AC mostrano accentuati comportamenti prociclici in entrambe le fasi della congiuntura. Le AR si comportano invece in modo anticiclico nei periodi di recessione e prociclico in quelli di espansione.** La ragione per il comportamento asimmetrico è, probabilmente, dovuta alla rigidità della spesa sanitaria, che rappresenta la parte tendenzialmente insostenibile dei bilanci regionali. Pur a fronte di crescenti trasferimenti dallo Stato, infatti, le Regioni hanno dovuto fronteggiare una crescita più che proporzionale della spesa del settore. I dati sulla spesa per beni intermedi, d'altro canto, in gran parte legati alla spesa sanitaria stessa, mettono in evidenza come il comportamento prociclico sia soprattutto la conseguenza dei maggiori acquisti delle AR in risposta al crescere del PIL alla fine dei periodi di ciclo negativo. Le Amministrazioni Provinciali mostrano una spesa con elasticità pari a circa il 92% rispetto al PIL, dovuta soprattutto alla spesa per beni intermedi e agli investimenti. Mentre la spesa corrente aggregata non rivela particolari sensibilità congiunturali, la spesa per beni intermedi, invece, esibisce una forte asimmetria, con una elasticità negativa rispetto alla componente transitoria del PIL nei periodi di recessione e positiva, e quindi de-stabilizzante, nei periodi di espansione. Per i Comuni, infine, mentre si registra una elasticità spesa - PIL più bassa di quella delle Province, la spesa per beni intermedi appare interessata dalla stessa asimmetria di comportamento e dagli stessi ordini di grandezza dei parametri di risposta delle Province: elevata elasticità negativa (stabilizzante) rispetto alla componente transitoria del reddito durante i periodi di espansione e minore, ma significativa, destabilizzante elasticità positiva nei periodi di recessione.
7. **La spesa in conto capitale, infine, segue una dinamica del tutto peculiare. Essa risponde sempre in modo prociclico, aumentando in risposta all'aumento e diminuendo in risposta alla diminuzione della componente transitoria del PIL, e sembra comportarsi in maniera analoga alle entrate. Gli investimenti pubblici sembrano quindi dipendere dalla disponibilità transitoria di capacità di spesa, piuttosto che da disponibilità strategiche e questa dipendenza appare rilevante a tutti i livelli delle Amministrazioni.**

In conclusione, il quadro complessivo della finanza pubblica italiana suggerisce che siamo di fronte a due fenomeni difficili da governare:

- a) da una parte **la dinamica delle entrate appare tendenzialmente positiva**, caratterizzata da una graduale devoluzione di potere impositivo agli enti locali, da una probabile emergenza di base fiscale, e con caratteristiche stabilizzanti nella sua evoluzione rispetto al ciclo. Non sappiamo però quali siano stati e quali siano gli effetti sulla economia della capacità delle Amministrazioni Pubbliche di imporre prelievi crescenti ai vari livelli territoriali.
- b) **Dall'altra parte, la dinamica della spesa non sembra affatto sotto controllo. I dati mostrano che il processo di devoluzione in atto si combina con i tentativi di contenimento. Il risultato è che la spesa si mostra tendenzialmente contenuta, ma la sua evoluzione certamente non rivela segnali permanenti di riduzione.** I segnali positivi a livello centrale, infatti sono più che controbilanciati da segnali negativi a livello locale. Il comportamento della spesa pubblica rispetto al ciclo appare, inoltre, nel complesso destabilizzante.

8. Deficit sanitari e politiche di rientro

Il problema del contenimento della spesa sanitaria (sia pubblica che privata) è da tempo nelle agende di tutti i policy-makers ed uno dei temi caldi del confronto tra Stato e regioni sul contenimento della spesa regionale. La sostenibilità della spesa sanitaria è divenuto quindi uno dei problemi principali da affrontare per un riequilibrio dei conti pubblici.

Le ultime relazioni della Corte dei Conti hanno chiaramente messo in evidenza l'esistenza di un persistente divario tra i costi previsti e la spesa effettiva. Quanto di questo divario sia da attribuire ad un uso inefficiente delle risorse oppure ad un reale problema di sottodimensionamento del fabbisogno è argomento lungi dall'essere risolto vista la quantità di informazioni ad oggi disponibili.

Le stime condotte utilizzando il modello SANIMOD hanno ampiamente messo in luce come il problema del deficit sia un problema che in molti casi va ben al di là di possibili manovre di azzeramento utilizzando la sola leva fiscale. L'ampiezza dei deficit impone, quindi, in molte regioni di dover cominciare ad agire seriamente (non basta più solo riflettere: hanno invece riflettuto per lungo tempo) sul problema dell'uso più efficiente delle risorse.

Il tasso di crescita dei costi della sanità pubblica italiana nel quadriennio 2002-2005 – tenuto conto dei risultati dell'anno 2001 e del relativo importo di costo globale (77.288 milioni) – è, rispettivamente nei singoli anni del 4,8%, 3,3%, 9,7%, e del 5,0%, con una media annuale pari al 5,7%. Si tratta di dati che destano seria preoccupazione a fronte di un finanziamento in crescita del solo 2%.

I dati evidenziano inoltre situazioni di disavanzo che si ripetono per ognuno dei quattro anni 2002-2005. Complessivamente lo squilibrio, comprensivo delle sole situazioni di disavanzo, ammonta a 17,1 miliardi di euro, con una media annuale pari a oltre 4 miliardi. Preoccupanti soprattutto i risultati degli ultimi due anni che, con deficit rispettivamente pari a circa 7,1 (2004) e 4.6 (2005) milioni di euro, mettono in chiaro il progressivo aggravarsi della situazione finanziaria.

I risultati delle simulazioni sono presentate nella tabella 1. I risultati per il triennio 2006-2008 conducono a dei valori di spesa che possono essere considerati molto verosimili se si considera quanto accaduto in passato. Le previsioni del deficit sono comunque al rialzo ed è abbastanza

ovvio prevedere interventi nei prossimi anni con manovre correttive e di contenimento della spesa per evitare di dover arrivare a presentare rendiconti con sforamenti nell'ordine del 7-8' %.

A livello regionale la ripartizione del deficit è molto eterogenea con regioni che generano livelli elevati di deficit ed altre che rimangono abbastanza vicine alla linea di pareggio. Se si dovesse immaginare di dover ripianare tali deficit attraverso compartecipazione alla spesa da parte delle famiglie, è possibile vedere come la quota di compartecipazione richiesta aumenti nel tempo a causa dell'aumento complessivo dei deficit, ma in misura diversa tra le varie regioni. Sono le regioni del Centro-Sud (con poche eccezioni) quelle che dovrebbero in modo maggiore intervenire dal lato della compartecipazione. Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna rimangono i casi dove maggiore dovrebbe essere la contribuzione a livello locale.

La presenza di tali deficit imporrà alle regioni di pensare a dei programmi di rientro che verosimilmente dovranno essere basati su di un mix di maggiori tasse e minori spese. Le simulazioni condotte a livello regionale hanno permesso di identificare alcune regioni (Piemonte, Valle d'Aosta, Puglia, Basilicata e Calabria) in cui una ragionevole manovra fiscale (aumento del 30% dell'aliquota dell'addizionale regionale) è da sola capace di azzerare il deficit - in molti casi genererebbe anche un eccesso di entrate - mentre per altre regioni l'aumento delle aliquote non è in grado di determinare l'azzeramento del deficit. In regioni quali Lazio, Molise e Campania la manovra fiscale genererebbe risorse capaci di coprire meno del 10% del deficit.

Tab. 1 Simulazioni spesa sanitaria <i>(miliardi di euro correnti)</i>						
Anni	Valori FSN (1)	Valori reali (2)	Stime SANIMOD Scen. base (3)	Deficit (3) – (1)	Scenario pessimista	Scenario ottimista
2002	78.1	81.0	80,3	2,9	80.3	80.3
2003	81.4	83.7	84,0	2,3	84.0	84.0
2004	85.7	91.9	91,4	6,2	90,4	90.4
2005	92.1	96.5 ^(b)	97,3	4,4	97,3	92.1
2006	92.6		98,7	6,1	102.2	92.6
2007	95.4 ^(a)		102,3	6,9	104.3	95.4
2008	98.2 ^(a)		105,4	7,2	108.6	98.2
Fonti: Relazione generale sulla situazione economica del paese (2005), Relazione Corte dei Conti (2005), SANIMOD. ^(a) I valori del FSN per gli anni 2007 e 2008 sono stati stimati assumendo una crescita del finanziamento del FSN pari al 3% per anno. ^(b) Stime Ministero Economia a Giugno 2006 ^(c) Stime ottenute con il modello SANIMOD						

Questi risultati sembrano quindi indicare che la maggior parte delle regioni italiane sarà costretta nei prossimi anni a rivedere le proprie politiche sanitarie attivandosi in modo energico sul fronte del contenimento della spesa. Cosa questo possa significare per la salute del cittadino è, ad oggi, ancor poco chiaro e dipenderà in modo sostanziale dalla capacità delle regioni di riuscire a guadagnare efficienza. Di sicuro dovranno essere ridiscussi e valutate meglio le opzioni per la definizione dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza), obbligando le regioni ad uniformarsi.

Appendice 1

Scenari macroeconomici e politiche di rientro

In questa Appendice si presentano i principali risultati di un esercizio di previsione sulla evoluzione tendenziale della finanza pubblica per il periodo 2006-2010 contenuto nel Rapporto “Prospettive della Finanza pubblica in Italia”.

Per delineare il quadro macroeconomico di riferimento sono state adottate le seguenti ipotesi condizionali:

- a. per quanto riguarda le incognite che gravano sull’evoluzione economica globale, si è ritenuto di incorporare la previsione che l’attuale fase espansiva che interessa l’Europa si prolunghi, sia pure con un’attenuata intensità, nei prossimi anni nonostante lo scontato rallentamento dell’economia americana. Tra le varie possibili modalità che tale rallentamento potrebbe assumere, si è ritenuto che un “atterraggio morbido” dell’economia americana sia tutto sommato l’ipotesi allo stato più probabile;
- b. tali dinamiche si svilupperanno in un contesto di relativa stabilità dei mercati valutari e finanziari e di quelli delle materie prime e dei prodotti energetici;
- c. in questo contesto, l’economia italiana dovrebbe subire un ulteriore deterioramento della sua competitività (misurata dal costo del lavoro unitario relativo), anche se tale peggioramento sarà caratterizzato da una dinamica declinante.

Sulla base del suddetto quadro prospettico internazionale, è stato possibile simulare l’evoluzione dell’economia italiana nel quinquennio 2006-2010 nell’ipotesi che in questo periodo non si verifichino né shock strutturali né innovazioni di politica economica. Tale simulazione rappresenta quindi la nostra “baseline”, ossia l’evoluzione tendenziale a “legislazione invariata” prevista per l’economia italiana nel periodo 2006-10. Allo stesso tempo questa *baseline* serve da unità di riferimento per misurare l’impatto di shock strutturali o di innovazioni di policy. In particolare, sono stati disegnati due scenari alternativi alla *baseline*: in uno viene ipotizzato un shock positivo sulla produttività totale dei fattori (TFP) tale da determinare un innalzamento significativo del tasso di crescita della nostra economia (2,5% annuo) nel periodo 2007-10; nell’altro si ipotizza una strategia di stabilizzazione della finanza pubblica nel periodo 2007-10 avente come obiettivo finale l’azzeramento del disavanzo di bilancio (nell’anno finale della simulazione), da ottenersi attraverso un contenimento delle uscite delle Amministrazioni Pubbliche (in particolare della spesa corrente in consumi intermedi e stipendi, in contributi alla produzione e in prestazioni sociali).

L’evoluzione tendenziale 2007-2010

Per quanto riguarda la previsione tendenziale che fornisce la base di riferimento per misurare l’impatto degli scenari alternativi, il tasso di crescita del prodotto nei prossimi quattro anni (2007-2010) si manterrà al di sotto del 2 per cento. Nonostante il “picco” raggiunto quest’anno (+ 1,7% l’aumento previsto del Pil) il principale contributo a tale dinamica sarà determinato dalle componenti interne della domanda aggregata (al netto delle scorte). Le esportazioni nette, dopo l’apporto positivo nel 2006, in corrispondenza con il picco raggiunto dalla crescita della domanda mondiale, torneranno a dare un contributo negativo alla dinamica del prodotto nei prossimi anni. Secondo questa previsione, il ruolo della domanda interna è il fattore prevalente nella determinazione del tasso di crescita dell’economia, ma come mostra l’andamento atteso per la

propensione al risparmio, le sue potenzialità, in particolare della componente dei consumi, sono sfruttate solo parzialmente.

Per le finanze pubbliche, lo scenario tendenziale prevede un transitorio miglioramento per il 2006 e il 2007 e un peggioramento per gli anni successivi. Il miglioramento dei conti pubblici per il 2006 rispetto alle attese del tipo di quelle contenute nello stesso DPEF del luglio scorso, è dovuto all'andamento eccezionalmente positivo delle entrate. L'aumento delle entrate rispetto al 2005, in parte inatteso e anomalo per le proporzioni che i dati relativi ai primi sette mesi del 2006 sembrano prospettare, non è di facile spiegazione. Probabilmente non è dovuto solo a fattori irripetibili e quindi transitori. Per questo motivo nella nostra previsione tendenziale, il cambiamento nella dinamica delle entrate estende i suoi effetti anche agli anni successivi ma ad un ritmo declinante. In attesa di capire la natura e la dimensione dei fattori permanenti che concorrono a questo cambiamento della dinamica delle entrate, negli anni successivi al 2006 la loro crescita è prevista ad un tasso ben inferiore a quello del 5,7 % previsto per l'anno in corso. Il disavanzo in percentuale del Pil, a legislazione vigente dovrebbe convergere verso il 4,1 per cento dal 2008 in poi.

Rispetto a queste previsioni, come si è già detto, c'è da menzionare il fatto che le ultime informazioni sopraggiunte al momento di stendere questo rapporto (settembre 2006) potrebbero sostenere un'aspettativa per l'anno in corso di una crescita maggiore del pil (vicina al 2%) e di un miglioramento più forte del rapporto deficit/pil (più vicino al 3% che al 4%). Per quanto riguarda il primo aspetto, sono da considerare i dati dell'ultima inchiesta sulle forze di lavoro, secondo i quali si registra una crescita di oltre il due per cento degli occupati. Per quanto riguarda l'incremento dei ricavi tributari, alla base del miglioramento dei conti pubblici, l'Agenzia delle Entrate stima per i primi sette mesi del 2006 un incremento delle entrate rispetto al 2005 che è circa il doppio di quello della nostra previsione. Tuttavia, ai fini dell'analisi presentata in questo rapporto, l'eventuale pessimismo della previsione tendenziale non appare come un difetto preoccupante. Il nostro scopo non è quello di presentare previsioni in sintonia con le ultime informazioni, ma un quadro coerente di previsioni condizionali utili a valutare le implicazioni qualitative e quantitative di scenari alternativi. In questo senso, la prudenza è una linea di comportamento preferibile. D'altra parte, non tutte le nuove informazioni sono delle "buone notizie" giacché, per quanto riguarda i conti pubblici, c'è da considerare le implicazioni del contenzioso sul rimborso dell'Iva sulle macchine aziendali.

In effetti, tra gli elementi positivi della previsione tendenziale risalta l'andamento delle unità di lavoro sia nell'anno in corso che in quelli successivi. La dinamica delle unità di lavoro rimane solida e in leggera accelerazione. Questo spiega in parte la riduzione del tasso di disoccupazione – pur considerando che l'incremento degli occupati (le "teste") è superiore a quello delle unità di lavoro – che però è anche la conseguenza della previsione di una dinamica declinante dell'offerta di lavoro. Questi andamenti hanno un contraccolpo sull'evoluzione prevista della produttività del lavoro. Tuttavia, è la prevista perdurante stagnazione della produttività multifattoriale l'aspetto più preoccupante messo in mostra dai risultati dell'esercizio di previsione.

Gli effetti sulla finanza pubblica di alcuni scenari alternativi: maggiore crescita, manovra di contenimento della spesa pubblica.

I risultati della previsione tendenziale mettono in rilievo due aspetti del quadro macroeconomico prospettico dell'economia italiana: la crescita debole nonostante la previsione di una fase congiunturale favorevole a livello internazionale e l'insostenibilità, rispetto ai vincoli del Patto di stabilità e crescita, delle condizioni della finanza pubblica. I due aspetti non sono tra loro indipendenti.

Per favorire una valutazione quantitativa di questa interazione, abbiamo simulato due scenari alternativi a quello di base. Nel primo abbiamo ipotizzato uno shock sulla produttività totale dei fattori per rendere evidente quali sarebbero le caratteristiche di un quadro macroeconomico caratterizzato da una crescita sostenuta; nel secondo sono valutati gli effetti di una strategia di risanamento della finanza pubblica che ha come obiettivo l'azzeramento tendenziale del disavanzo della pubblica amministrazione e come strumento la riduzione della spesa corrente. I risultati di queste simulazioni sono riassunti nella Tavola seguente, nella quale il primo scenario è denominato "Shock TFP" e il secondo "Shock Finanza Pubblica (Uscite)".

Nello scenario "Shock TFP" la dinamica della produttività totale dei fattori è stata fissata in modo tale da determinare una crescita media del Pil nel periodo 2007-10 pari al 2.5% l'anno. Una dinamica di questo tipo per la Tfp, che è analoga all'andamento medio degli anni ottanta, richiederebbe degli interventi radicali (le cosiddette "riforme strutturali") che aumentano il grado di flessibilità, apertura e concorrenza dei mercati, la qualità del capitale umano, l'apporto del capitale fisico pubblico in infrastrutture di base, ecc. Questi interventi, ove fossero realizzati, hanno in parte effetti immediati (essenzialmente attraverso l'impatto dell'annuncio sulle aspettative degli operatori), e in parte diluiti nel tempo. La simulazione qui presentata ignora le caratteristiche specifiche e il *timing* di tali interventi e si concentra esclusivamente sugli effetti macroeconomici dell'aumento simulato della Tfp. **I risultati dello scenario sono chiari: lo shock di offerta – l'aumento del Tfp – pone su di un sentiero stabilmente più elevato la crescita della produzione e dei fattori produttivi. L'aumento dell'efficienza ha uno spill-over sul reddito, sulla domanda aggregata e sui prezzi.**

Gli effetti benefici si travasano anche sulla finanza pubblica (vincolata in questo scenario alla stessa condizione di "legislazione invariata" dello scenario di base), con una riduzione di circa mezzo punto l'anno nel rapporto tra disavanzo/pil (rispetto alla *baseline*), accompagnata da un contenimento anche della pressione tributaria.

Lo scenario – *Shock Finanza Pubblica* - abbozza una strategia di risanamento della finanza pubblica, in condizioni di crescita invariata rispetto alla previsione tendenziale. Alla base di tale strategia è posta la condizione che l'obiettivo del tendenziale azzeramento del rapporto disavanzo/pil sia raggiunto attraverso il controllo della spesa corrente senza alcun intervento legislativo sulle entrate. In particolare si è ritenuto che il non aumento della pressione fiscale sia un obiettivo dello stesso ordine di importanza del rientro dal disavanzo. Lo scenario così concepito è utile sia ad misurare la dimensione degli interventi necessari all'obiettivo sia gli effetti macroeconomici della strategia e delle specifiche misure ipotizzate.

Queste ultime, indicate in dettaglio nella legenda della Tavola II.2, consistono nelle seguenti condizioni:

- la dinamica nominale dei redditi da lavoro dipendente e dei consumi intermedi delle Amministrazioni Pubbliche nel periodo 2007-2010 è vincolato ad un tasso di variazione pari all'inflazione al consumo (+1,8% l'anno);
- i contributi alla produzione vengono gradualmente eliminati;
- le prestazioni sociali sono ridotte in media di 1,1 punti percentuali di pil l'anno.

Per memoria:

Lo "Shock Tfp" assume che la produttività totale dei fattori cresca nel periodo 2007-10 di un'entità tale da far crescere il prodotto ad un tasso medio annuo del 2,5%.

Lo "Shock Uscite" assume che nel periodo 2007-10 la dinamica dei redditi da lavoro dipendente e dei consumi intermedi delle AP sia vincolata ad un tasso annuo di crescita dell'1,8 per cento, che i contributi alla produzione siano eliminati gradualmente e infine che il flusso delle prestazioni sociali sia ridotto sino ad 1,5 punti percentuali di pil. La tabella qui sotto riporta la sequenza delle riduzioni, in termini di punti percentuali di Pil, dei contributi alla produzione e alle prestazioni sociali.

Le caratteristiche dinamiche del consolidamento simulato delle finanze pubbliche sono le seguenti: il disavanzo viene ridotto sino allo zero nel 2010, attraverso riduzioni di circa un punto percentuale l'anno nel rapporto tra disavanzo pubblico e pil; il rapporto debito/pil viene spinto nel 2010 al di sotto del 100% attraverso riduzioni crescenti. Nonostante l'entità della manovra, e l'assenza di interventi per controbilanciarla dal lato del reddito, la crescita del pil non viene scalfita rispetto alla previsione tendenziale e anzi, come mostra l'evoluzione prevista per la domanda aggregata, il lieve impatto recessivo del primo anno (2007), viene gradualmente rovesciato tanto che nell'ultimo anno della simulazione la crescita della domanda risulta marginalmente superiore a quella dello scenario di base.

Naturalmente il mix degli interventi può essere mutato, ma i termini quantitativi dei problemi sono dell'ordine indicato e richiedono scelte commisurate.

Appendice 2

Conto economico delle Amministrazioni centrali (Schema semplificato a due sezioni) - Anni 1980-2005 (in milioni di euro)

VOCI ECONOMICHE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variaz.% 1997- 2001	Variaz.% 2001- 2005	Variaz.% 1997- 2005
U S C I T E												
Redditi da lavoro dipendente	67620	65228	66868	69895	73505	77098	82535	83589	88569	8.70	20.49	30.98
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	503	333	383	350	418	468	547	518	534	-16.90	27.75	6.16
Consumi intermedi	15615	16116	17270	18283	18936	19534	21919	22017	22454	21.27	18.58	43.80
Contributi alla produzione	6894	8850	8305	8214	7670	6374	6235	6320	4779	11.26	-37.69	-30.68
Interessi passivi	95956	85250	73514	73966	76406	69675	66472	63507	62164	-20.37	-18.64	-35.22
Prestazioni sociali in denaro	12257	10698	3679	3876	3911	3571	3662	3688	3027	-68.09	-22.60	-75.30
Trasferimenti ad enti pubblici	118470	95597	107982	112307	118442	122567	117446	140709	146854	-0.02	23.99	23.96
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	231955	212361	220245	229880	240658	249775	255407	280768	292338	3.75	21.47	26.03
TOTALE USCITE CORRENTI	327911	297611	293759	303846	317064	319450	321879	344275	354502	-3.31	11.81	8.11
Investimenti fissi lordi	5525	6519	6792	6381	7141	6843	7774	5315	6989	29.25	-2.13	26.50
Variazione delle scorte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Na	na	na
Acquisizioni nette di oggetti di valore	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Na	na	na
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	104	98	92	-13728	74	94	-641	106	101	-28.85	36.49	-2.88
Contributi agli investimenti	11329	12041	16141	16618	19850	19487	22942	18537	18699	75.21	-5.80	65.05
Altri trasferimenti in c/capitale	4839	5692	4617	2718	9878	8954	11215	3331	4508	104.13	-54.36	-6.84
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	21797	24350	27642	11989	36943	35378	41290	27289	30297	69.49	-17.99	39.00
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	349708	321961	321401	315835	354007	354828	363169	371564	384799	1.23	8.70	10.03
ENTRATE												
Imposte indirette	104948	116746	123123	120941	119477	124486	123690	131994	135786	13.84	13.65	29.38
Imposte dirette	152459	141822	152752	154460	164609	158496	155375	160842	164974	7.97	0.22	8.21
Trasferimenti da enti pubblici	30052	9082	2105	2492	2316	2281	2050	2565	2134	-92.29	-7.86	-92.90
Trasferimenti correnti diversi	9058	9065	6606	6972	10062	9658	8307	10449	9840	11.08	-2.21	8.63
TOTALE ENTRATE CORRENTI	313865	293032	301707	300467	313124	312265	306707	321561	329408	-0.24	5.20	4.95
Imposte in conto capitale	6999	4037	1194	1060	1010	2953	16034	6884	1410	-85.57	39.60	-79.85
Contributi agli investimenti	176	61	307	156	158	531	1055	634	756	-10.23	378.48	329.55
Altri trasferimenti in c/capitale	1016	768	1828	533	1103	389	168	51	44	8.56	-96.01	-95.67
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	8191	4866	3329	1749	2271	3873	17257	7569	2210	-72.27	-2.69	-73.02
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	322056	297898	305036	302216	315395	316138	323964	329130	331618	-2.07	5.14	2.97
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	-14046	-4579	7948	-3379	-3940	-7185	-15172	-22714	-25094	-71.95	536.90	78.66
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-27652	-24063	-16365	-13619	-38612	-38690	-39205	-42434	-53181	39.64	37.73	92.32

Conto economico delle Amministrazioni regionali (Schema semplificato a due sezioni) - Anni 1980-2005 (in milioni di euro)

VOCI ECONOMICHE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variaz.% 1997- 2001	Variaz.% 2001- 2005	Variaz.% 1997- 2005
USCITE												
Redditi da lavoro dipendente	3993	3953	4049	4315	4527	5025	5040	5182	5292	13.37	16.90	32.53
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	352	367	397	422	464	500	567	601	640	31.82	37.93	81.82
Consumi intermedi	2552	2719	2825	3069	3247	3514	3590	3966	4254	27.23	31.01	66.69
Contributi alla produzione	4376	4493	4159	4196	5640	6148	5933	6126	6285	28.88	11.44	43.62
Interessi passivi	1200	802	556	785	1029	1111	1153	989	988	-14.25	-3.98	-17.67
Prestazioni sociali in denaro	629	555	502	560	690	775	791	883	907	9.70	31.45	44.20
Trasferimenti ad enti pubblici	56209	60110	61488	70076	75908	76449	78184	87776	90737	35.05	19.54	61.43
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	71343	75864	77068	86051	94177	96500	98442	109362	113213	32.01	20.21	58.69
TOTALE USCITE CORRENTI	72543	76666	77624	86836	95206	97611	99595	110351	114201	31.24	19.95	57.43
Investimenti fissi lordi	2390	2569	2856	3289	3990	4681	4381	4830	4551	66.95	14.06	90.42
Variazione delle scorte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	na	na
Acquisizioni nette di oggetti di valore	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	na	na
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	13	24	28	34	36	34	33	37	35	176.92	-2.78	169.23
Contributi agli investimenti	8643	11258	12011	13190	14014	12791	13893	15299	16117	62.14	15.01	86.47
Altri trasferimenti in c/capitale	3146	2279	2398	763	5167	2979	6244	405	566	64.24	-89.05	-82.01
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	14192	16130	17293	17276	23207	20485	24551	20571	21269	63.52	-8.35	49.87
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	86735	92796	94917	104112	118413	118096	124146	130922	135470	36.52	14.40	56.19
ENTRATE												
Imposte indirette	10893	35033	29488	38430	40942	42571	44018	43357	46171	275.86	12.77	323.86
Imposte dirette	10698	12771	13807	15456	17288	18559	20356	21329	20946	61.60	21.16	95.79
Trasferimenti da enti pubblici	55796	33489	36634	38880	43117	43026	39357	50886	55542	-22.72	28.82	-0.46
Trasferimenti correnti diversi	500	880	870	871	709	618	641	1005	1021	41.80	44.01	104.20
TOTALE ENTRATE CORRENTI	80911	85110	83719	97062	105313	108194	108439	121416	128020	30.16	21.56	58.22
Imposte in conto capitale	88	87	58	57	55	33	1898	593	8	-37.50	-85.45	-213.64
Contributi agli investimenti	4889	5618	7358	8216	6658	5780	10532	8654	8375	36.18	25.79	-99.37
Altri trasferimenti in c/capitale	1886	2148	1436	973	4929	3687	6478	921	958	161.35	-80.56	-49.20
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	6863	7853	8852	9246	11642	9500	18908	10168	9341	69.63	-19.76	36.11
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	87774	92963	92571	106308	116955	117694	127347	131584	137361	33.25	17.45	56.49
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	8368	8444	6095	10226	10107	10583	8844	11065	13819	20.78	36.73	65.14
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	1039	167	-2346	2196	-1458	-402	3201	662	1891	-240.33	-229.70	82.00

Conto economico delle Amministrazioni provinciali (Schema semplificato a due sezioni) - Anni 1980-2005 (in milioni di euro)

VOCI ECONOMICHE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variaz.% 1997-2001	Variaz.% 2001-2005	Variaz.% 1997-2005
USCITE												
Redditi da lavoro dipendente	1680	1672	1729	1387	1589	1857	2004	2093	2007	-5.42	26.31	19.46
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	na	na
Consumi intermedi	1499	1597	1695	1964	2570	3053	3212	3326	3365	71.45	30.93	124.48
Contributi alla produzione	193	209	337	370	499	476	519	541	518	158.55	3.81	168.39
Interessi passivi	383	344	331	328	342	341	344	280	284	-10.70	-16.96	-25.85
Prestazioni sociali in denaro	79	78	83	87	93	106	119	126	116	17.72	24.73	46.84
Trasferimenti ad enti pubblici	143	171	267	278	291	301	370	390	528	103.50	81.44	269.23
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	4446	4725	5176	5205	6284	7207	7831	8168	8231	41.34	30.98	85.13
TOTALE USCITE CORRENTI	4829	5069	5507	5533	6626	7548	8175	8448	8515	37.21	28.51	76.33
Investimenti fissi lordi	1006	1295	1449	1547	1815	2013	2439	2847	2546	80.42	40.28	153.08
Variazione delle scorte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	na	na
Acquisizioni nette di oggetti di valore	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	na	na
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	41	25	23	9	31	25	44	40	35	-24.39	12.90	-14.63
Contributi agli investimenti	217	177	252	314	320	467	529	655	558	47.47	74.38	157.14
Altri trasferimenti in c/capitale	0	0	0	0	0	0	2	0	0	na	na	na
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	1264	1497	1724	1870	2166	2505	3014	3542	3139	71.36	44.92	148.34
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	6093	6566	7231	7403	8792	10053	11189	11990	11654	44.30	32.55	91.27
ENTRATE												
Imposte indirette	921	953	2553	3129	3320	3719	3922	4143	4046	260.48	21.87	339.31
Imposte dirette	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	na	na
Trasferimenti da enti pubblici	3527	3946	2205	2065	2750	2712	3030	3190	3649	-22.03	32.69	3.46
Trasferimenti correnti diversi	35	130	297	364	158	93	160	173	188	351.43	18.99	437.14
TOTALE ENTRATE CORRENTI	5217	5835	5895	6480	7240	7613	8289	8799	9279	38.78	28.16	77.86
Imposte in conto capitale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	na	na
Contributi agli investimenti	250	440	835	968	975	972	1096	1014	1016	290.00	4.21	306.40
Altri trasferimenti in c/capitale	6	20	11	15	37	44	67	76	51	516.67	37.84	750.00
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	256	460	846	983	1012	1016	1163	1090	1067	295.31	5.43	316.80
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	5473	6295	6741	7463	8252	8629	9452	9889	10346	50.78	25.38	89.04
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	388	766	388	947	614	65	114	351	764	58.25	24.43	96.91
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-620	-271	-490	60	-540	-1424	-1737	-2101	-1308	-12.90	142.22	110.97

Conto economico delle Amministrazioni comunali (Schema semplificato a due sezioni) - Anni 1980-2005 (in milioni di euro)

VOCI ECONOMICHE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variaz.% 1997- 2001	Variaz.% 2001- 2005	Variaz.% 1997- 2005
USCITE												
Redditi da lavoro dipendente	13956	13326	13837	13307	14179	14571	15123	15923	15382	1.60	8.48	10.22
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	995	1082	1223	1294	1391	1526	1556	1607	1713	39.80	23.15	72.16
Consumi intermedi	15871	16681	17508	18122	19372	19046	18901	19769	20306	22.06	4.82	27.94
Contributi alla produzione	851	610	771	1144	1172	1267	1310	1327	1392	37.72	18.77	63.57
Interessi passivi	3125	2797	2590	2354	2584	2402	2361	1886	1849	-17.31	-28.44	-40.83
Prestazioni sociali in denaro	558	476	655	696	834	879	899	926	974	49.46	16.79	74.55
Trasferimenti ad enti pubblici	246	341	308	340	401	459	459	428	539	63.01	34.41	119.11
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	30016	30169	32295	33011	35799	36866	38609	40802	41816	19.27	16.81	39.31
TOTALE USCITE CORRENTI	33141	32966	34885	35365	38383	39268	40970	42688	43665	15.82	13.76	31.76
Investimenti fissi lordi	10449	11262	11773	12193	13367	13967	14977	16730	15098	27.93	12.95	44.49
Variazione delle scorte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	na	na
Acquisizioni nette di oggetti di valore	0	0	0	0	0	0	0	0	0	na	na	na
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	254	218	283	109	129	143	-162	148	123	-49.21	-4.65	-51.57
Contributi agli investimenti	351	445	891	1034	847	1527	1361	1582	1619	141.31	91.15	361.25
Altri trasferimenti in c/capitale	32	418	278	324	318	446	700	592	629	893.75	97.80	1865.63
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	11086	12343	13225	13660	14661	16083	16876	19052	17469	32.25	19.15	57.58
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	44227	45309	48110	49025	53044	55351	57846	61740	61134	19.94	15.25	38.23
ENTRATE												
Imposte indirette	10393	10997	11411	11646	12250	13416	14146	14847	14772	17.87	20.59	42.13
Imposte dirette	2609	1153	1508	1917	2101	2499	3014	3229	3132	-19.47	49.07	20.05
Trasferimenti da enti pubblici	14335	15451	15087	14667	16628	15408	16600	17993	18400	16.00	10.66	28.36
Trasferimenti correnti diversi	2375	2891	3204	3620	3009	3706	3651	4169	3981	26.69	32.30	67.62
TOTALE ENTRATE CORRENTI	36337	36822	38389	39485	42154	43627	46727	50190	50249	16.01	19.20	38.29
Imposte in conto capitale	134	0	0	0	0	0	0	435	390	-100.00	390.00	191.04
Contributi agli investimenti	5240	5311	6173	6356	7418	7344	6863	7024	7068	41.56	-4.72	34.89
Altri trasferimenti in c/capitale	326	383	393	492	642	599	489	747	706	96.93	9.97	116.56
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	5700	5694	6566	6848	8060	7943	7352	8206	8164	41.40	1.29	43.23
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	42037	42516	44955	46333	50214	51570	54079	58396	58413	19.45	16.33	38.96
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	3196	3856	3504	4120	3771	4359	5757	7502	6584	17.99	74.60	106.01
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-2190	-2793	-3155	-2692	-2830	-3781	-3767	-3344	-2721	29.22	-3.85	24.25