

lordi, quanto l'attività dell'Anas, del Fondo innovazione tecnologica (FIT) e dei soggetti titolari di contabilità speciali. In particolare, la restrizione maggiore riguarda il FIT che dovrebbe subire un taglio di pagamenti, rispetto all'evoluzione tendenziale, di circa il 40 per cento (pari a 1,2 miliardi di euro), con inevitabili effetti di recupero sugli anni successivi al 2006. Anche per l'Anas il limite di cassa è fissato per il 2006 in valore assoluto e, rispetto al tendenziale, se ne ricava una stima di risparmi di 300 milioni, anche in questo caso con previsti "rimbalzi" negli anni successivi. Per la generica categoria degli investimenti fissi del bilancio statale, invece, la finanziaria indica nel 95 per cento del livello di spesa del 2004 il limite non superabile (limite ulteriormente ridotto dalle successive disposizioni della legge n. 81/06 e del DL n. 68/06). I risparmi attesi dovrebbero superare di poco i 300 milioni nel 2006, destinati ancora una volta ad essere recuperati nel triennio successivo. Economie per altri 400 milioni dovrebbero discendere dai limiti imposti alle contabilità speciali.

In terzo luogo, infine, l'azione di contenimento della spesa in conto capitale si dovrebbe realizzare attraverso rimodulazioni e riduzioni di spesa attuate con modifiche alle tabelle D, E ed F del disegno di legge finanziaria. Da queste modifiche è attesa, complessivamente, una minore spesa in conto capitale per quasi 3,5 miliardi di euro.

Poco meno della metà di tale importo riguarda riduzioni degli apporti al capitale sociale di Ferrovie dello Stato (1,2 miliardi) e Anas (300 milioni).

L'insieme degli interventi di contenimento di investimenti fissi e delle altre spese in conto capitale è costruito interamente sulla regolazione della cassa e dei flussi di tesoreria, nella considerazione che, in tal modo, si realizzano effetti immediatamente operanti sul conto delle Amministrazioni pubbliche utilizzato nelle verifiche europee.

Inevitabilmente, tuttavia, il limite a valle esaurisce il proprio effetto nel primo anno di blocco, riversando sugli anni successivi l'onere di regolare le transazioni rinviate (come emerge dalle stesse stime ufficiali).

16.

A completamento dell'azione di contenimento della spesa statale sono state, infine, predisposte misure di rafforzamento per garantire la tenuta degli obiettivi di spesa.

Il comma 7 dispone, a tal fine, che a decorrere dall'esercizio finanziario 2006, le Amministrazioni dello Stato – escluso il comparto della sicurezza e del soccorso – possono assumere mensilmente impegni per importi non superiori ad un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base. Restano escluse le spese per stipendi, retribuzioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria o non frazionabili in dodicesimi, nonché una serie numerose di altre tipologie di spesa. La norma finisce per incidere, sostanzialmente, sui comparti di spesa più discrezionali (consumi intermedi e spese in conto capitale), le cui caratteristiche mal si conciliano con il frazionamento per dodicesimi e per i quali, comunque, possono presentarsi non lievi profili di problematicità in sede di attuazione. Ciò vale, in particolare, per le spese in conto capitale.

Del pari, di non agevole realizzabilità risultano i commi 21 e 22 che prevedono, rispettivamente, la possibilità della sospensione dell'assunzione negli impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento, nonché il ritorno dell'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP, nell'ipotesi che sia a rischio il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In via generale, anche a salvaguardia degli equilibri di bilancio, è posto un complesso di disposizioni (commi da 166 a 175), che riguardano nuovi compiti assegnati alla Corte dei conti, sicuramente in grado di rafforzare, già a partire dal 2006, il controllo della spesa, soprattutto delle amministrazioni locali.

Il controllo della spesa delle amministrazioni territoriali: patto di stabilità interno e spesa sanitaria.

17.

Nella versione definitiva della finanziaria, gli interventi di contenimento che riguardano gli enti territoriali rappresentano poco meno del 40 per cento dei risparmi di spesa a copertura della manovra per il 2006. Si tratta di 6,4 miliardi di euro di correzione degli andamenti tendenziali della spesa, di cui circa 3,3 miliardi (il 52 per cento) sono attesi dalla revisione del Patto di stabilità interno e 2,5 miliardi dal contenimento della spesa sanitaria. Ad essi vanno ad aggiungersi i risparmi attesi dalle misure relative alla spesa

per il personale di regioni, province e comuni. La manovra prevede, poi, altri provvedimenti di rilievo per gli enti territoriali (anche se di efficacia non immediata sui saldi) riconducibili, da un lato, ad una strategia di rafforzamento dei controlli e delle misure volte a incidere sui costi di gestione degli enti e, dall'altro, alla gestione della fase di avvio del federalismo fiscale.

Il Patto di stabilità interno.

18.

Con la manovra per il 2006 si interviene nuovamente sul meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Nel Dpef per il 2006 – 2009 erano state anticipate tre linee di intervento per rafforzare, e finalizzare alla crescita, il meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a partecipare agli obiettivi di stabilità. Si prevedeva in particolare di:

- definire tetti distinti per la spesa corrente e in conto capitale, ampliando gli spazi per gli investimenti pubblici locali a fronte di vincoli più stringenti per la spesa corrente;
- considerare le esigenze dell'associazionismo intercomunale e dei piccoli comuni;
- istituire un sistema di premi e sanzioni, promuovendo misure strutturali in servizi a domanda individuale (tra gli altri il trasporto pubblico locale).

La finanziaria per il 2006, in coerenza con tali profili programmatici, ha previsto tetti differenziati tra enti e per tipologia di spesa. Per le regioni, si dispone per il 2006 un taglio della spesa corrente del 3,8 per cento rispetto al valore raggiunto nel 2004, consentendo negli anni successivi una crescita contenuta entro lo 0,4 per cento nel 2007 e il 2,5 per cento nel 2008. La spesa in conto capitale può crescere, invece, del 4,8 per cento (il 6,9 per cento sempre rispetto al 2004, nel testo iniziale), per variare entro il 4 per cento nel biennio successivo.

Nel caso dei comuni e delle province, l'importo della spesa corrente deve essere ridotta, nel 2006, del 6,5 per cento rispetto al livello del 2004 per gli enti che nel triennio 2002-2004 hanno registrato una spesa corrente media pro capite inferiore a quella media pro capite della classe di appartenenza, e dell'8 per cento per i restanti enti (una riduzione ulteriore dello 0,3 per cento è prevista per il 2007 ed una crescita dell'1,9 per cento per il 2008). Per la spesa in conto capitale si è disposto, invece, un aumento per tutti gli enti entro 8,1 per cento (era previsto il 10 per cento nella versione iniziale) sempre con riferimento al livello raggiunto nel 2004.

I tetti di spesa sono calcolati escludendo dagli aggregati gli oneri per il personale, la spesa sanitaria (per le regioni), la spesa sociale (per province e comuni), la spesa per interessi, i trasferimenti ad altri enti delle Amministrazioni pubbliche, le spese per calamità naturali e quelle per le funzioni trasferite.

Nella relazione tecnica al disegno di legge presentato il 30 settembre scorso questa nuova definizione del Patto era previsto comportasse effetti positivi sull'indebitamento netto della Amministrazioni pubbliche per oltre 3.100 milioni di euro nel 2006, di cui 1.100 relativi alle regioni e oltre 2.000 agli enti locali. Una quantificazione che teneva conto non solo della minor spesa corrente, ma anche della maggiore spesa in conto capitale consentita rispetto al quadro a legislazione vigente.

Tale previsione rimane confermata anche nella versione definitiva, nonostante le modifiche apportate all'universo dei soggetti interessati (almeno per il 2006), alla definizione dell'aggregato soggetto al vincolo e alla variazione prevista rispetto all'anno base di riferimento. Le modifiche introdotte nel corso dell'esame parlamentare sono state ritenute, infatti, produrre effetti compensativi e non determinare pertanto variazioni sui saldi di finanza pubblica. Secondo le valutazioni fornite ad integrazione della relazione tecnica in occasione della presentazione degli emendamenti, l'esclusione dal Patto di stabilità interno, per il solo 2006, dei Comuni fino a 5.000 abitanti sarebbe infatti compensata da una maggiore percentuale di riduzione delle spese correnti degli

altri enti locali per l'anno 2006 rispetto al 2004, mentre l'esclusione delle spese per interessi passivi e di quelle cofinanziate per il solo anno 2006 sarebbe compensata da una minore crescita delle spese in conto capitale.

19.

E' possibile avanzare alcune prime osservazioni sulle modifiche previste e sulle ipotesi assunte dal governo in merito agli effetti attesi dal Patto. Riguardo alla quantificazione delle misure introdotte va innanzitutto osservato che:

- non è stato chiarito su quale basi si fondi l'ipotesi di una compensazione dei minori risparmi dovuti all'esclusione dai vincoli dei comuni fino a 5.000 abitanti con la maggiore percentuale di riduzione delle spese correnti degli altri enti locali. Il vincolo più stringente imposto agli enti non virtuosi dovrebbe compensare già la riduzione prevista per quelli virtuosi, che vedono scendere dal 6,7 al 6,5 la riduzione prevista sulla spesa del 2004;
- l'ipotesi assunta di una compensazione dell'esclusione della spesa per interessi con l'inasprimento dei vincoli posti all'andamento della spesa in conto capitale sembra trovare conferma nella quantificazione costruita su dati di contabilità nazionale. Con tale modifica muta, tuttavia, il segno della correzione inizialmente proposta nel disegno di legge: rispetto al dato tendenziale, la spesa in conto capitale deve ridursi per consentire il finanziamento di maggiore spesa corrente;
- se appare corretta l'esclusione dal vincolo della spesa in conto capitale dei comuni nei limiti dei proventi derivanti dalla partecipazione degli stessi alla lotta all'evasione (con essa si vuole evitare che sia ridotto l'incentivo a partecipare all'attività di accertamento dei tributi erariali da parte dei Comuni), non si può escludere che essa possa vanificare parte degli effetti positivi sui saldi previsti con i limiti alla spesa;
- difficilmente la minore spesa si tradurrà integralmente in un miglioramento dei saldi. Un tale risultato non sembra, infatti, tenere conto della possibilità che gli enti adottino politiche per ottimizzare la propria capacità di spesa, o attraverso misure di sgravio fiscale, o ricorrendo a modifiche nelle modalità di effettuazione della spesa. Se

- così fosse, pur in presenza dei vincoli disposti dalle norme, potrebbe verificarsi un generale rispetto del Patto di stabilità, senza che ciò si traduca nell'ottenimento, in misura piena, dei risparmi ascritti a tale strumento normativo neanche in termini finanziari. La modifica apportata alla composizione della spesa soggetta a vincolo ha consentito di ridurre i margini per comportamenti elusivi. Positiva in termini di tenuta dei vincoli alla spesa è infatti la disposizione che, innovando rispetto al Patto per il 2005, prevede che concorrano ai limiti del Patto di stabilità interno anche le spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e altre attività finanziarie, nonché da conferimenti di capitale. Tale disposizione limita una possibile strategia degli enti territoriali volta ad affidare a soggetti esterni alla PA, eventualmente appositamente costituiti, l'erogazione di servizi, e a finanziare tali attività mediante conferimenti, esclusi, nella versione originaria delle disposizioni, dai vincoli del Patto di stabilità interno.

Rimane invece l'incentivo ad esternalizzare la gestione di servizi: i comuni possono, ad esempio, esternalizzare la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Una scelta operata sia sul versante della gestione, e quindi delle risorse umane e finanziarie, che su quello delle relative entrate. Con la trasformazione della tassa in una tariffa potranno attribuirne, in questo caso, la gestione direttamente al soggetto ed ottenere un consistente risparmio sul volume della spesa corrente. Trasferendo poi alle dipendenze del nuovo soggetto (privato o società c.d. *in house*) anche il relativo personale, l'ente otterrà, inoltre, vantaggi assai rilevanti non solo per il rispetto del Patto, ma anche per il vincolo di riduzione del costo del personale.

Va infine osservato che guardare alle spese, e non al saldo, e ricorrere a penalizzazioni in base al livello della spesa nel triennio precedente, come avviene nel caso degli enti locali, può introdurre distorsioni, "punendo" anche gli enti locali che hanno speso di più grazie ad un maggior sforzo fiscale autonomo.

Una valutazione del Patto è condotta nel seguito guardando:

- alle ipotesi alla base della costruzione del quadro tendenziale, su cui si fonda il rilievo della correzione;
- al suo impatto sui bilanci degli enti territoriali. I dati delle banche dati della Corte consentono di porre a confronto l'operare del vincolo sulla spesa corrente di regioni, comuni e province rispetto a quello che era il limite previsto dalla finanziaria per il 2005;
- alle prime indicazioni che provengono dai dati di consuntivo 2005 e dalle stime di cassa per il 2006 fornite con la trimestrale di cassa.

20.

L'attendibilità del quadro tendenziale. Per una valutazione dell'efficacia della manovra è determinante la definizione del quadro tendenziale a legislazione vigente.

Nella tavola 1 si riportano i dati utilizzati nella relazione tecnica per una valutazione degli effetti sui conti di regioni e province autonome. Nella prima parte ci si riferisce alla manovra nel testo iniziale del disegno di legge, mentre nella seconda si tiene conto delle modifiche introdotte nel corso dell'iter parlamentare, e quindi della detrazione, dalla base di calcolo del Patto, della spesa per interessi e della conseguente modifica della variazione prevista per la spesa in conto capitale. Per il 2005, in attesa dei risultati effettivi, ci si riferisce agli importi programmatici coerenti con un pieno rispetto del Patto di stabilità introdotto lo scorso anno.

Nella ricostruzione tendenziale del governo, la spesa corrente delle regioni soggetta alle limitazioni del Patto è prevista crescere nel 2006 di circa il 4,9 per cento rispetto al 2004 e raggiungere i 16.436 milioni di euro. La variazione rispetto all'importo obiettivo per

il 2005 è dell'1,6 per cento inferiore allo stesso valore previsto dalla normativa varata lo scorso anno (comma 23, articolo 1, della legge 311/04), che prevedeva per la spesa corrente e in conto capitale soggetta a vincolo una crescita nel 2006 del 2 per cento rispetto alle corrispondenti spese determinate per l'anno precedente.

Per la spesa in conto capitale, nel quadro tendenziale la crescita è del 4,8 per cento rispetto al valore del 2004, e di oltre l'11,4 per cento rispetto al dato obiettivo per il 2005 (ben superiore al limite del 2 per cento previsto a legislazione vigente).

Su questo quadro tendenziale la manovra interviene prevedendo per la spesa corrente un tetto pari all'importo registrato nel 2004 ridotto del 3,8 per cento. Si tratta di una correzione che comporta una riduzione della spesa del 6,8 per cento rispetto al valore obiettivo per il 2005. A fronte di ciò, la spesa in conto capitale è prevista crescere del 6,9 per cento rispetto al 2004, portando il valore obiettivo 2006 di quasi il 14 per cento superiore al valore 2005. Nella versione definitiva, la riduzione del limite previsto per la spesa in conto capitale (a fronte della esclusione degli interessi dalla base di riferimento del Patto) annulla di fatto l'incremento previsto inizialmente, riportando il valore obiettivo sul profilo tendenziale (+11,4 per cento rispetto al 2005). Nella versione finale della manovra, l'effetto netto complessivo sul tendenziale risulterebbe potenziato rispetto agli iniziali 1.099 milioni di euro. Ma tale maggior effetto dovrebbe andare a copertura della esclusione delle spese cofinanziate per le quali non si dispone di una quantificazione.

In parte simile il risultato se si guarda a Comuni e Province (tavola 2).

Per la spesa corrente, il quadro tendenziale indica per il 2006 una crescita del 3,3 per cento rispetto al 2004; la variazione rispetto all'importo obiettivo per il 2005 è inferiore al 2 per cento (+1,1 per cento).

Tavola I

I dati del Patto di stabilità interno - Dati di contabilità nazionale - Regioni e province autonome

	2004	2005	2006	2007	2008
Ipotesi sul testo iniziale					
TOTALE USCITE CORRENTI	109.087		118.998	122.689	126.637
Personale e trasferimenti ad PA	93.414		102.562	106.003	109.653
Spese correnti nette	15.673	16.176	16.436	16.686	16.984
tassi di variazione su anno precedente	1,5	3,2	1,6	1,5	1,8
limite previsto			-3,8%	0,4%	+2,5%
Spesa netta programmatica	15.673	16.176	15.077	15.138	15.516
tassi di variazione su anno precedente	1,5	3,2	-6,8	0,4	2,5
effetto netto spesa corrente			-1.359	-1.548	-1.468
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	21.078		22.807	23.718	24.909
Contributi e trasferimenti complessivi	8.846		9.991	10.568	11.135
Spese in conto capitale nette	12.232	11.504	12.816	13.150	13.774
tassi di variazione su anno precedente	11,4	-6,0	11,4	2,6	4,7
limite previsto			+6,9%	+4%	+4%
Spese in conto capitale programmatica	12.232	11.504	13.076	13.599	14.143
tassi di variazione su anno precedente	11,4	-6,0	13,7	4,0	4,0
effetto netto spesa in c/capitale			260	449	369
effetto netto complessivo			-1.099	-1.099	-1.099

La esclusione della spesa per interessi					
TOTALE USCITE CORRENTI	109.087		118.998	122.689	126.637
Personale e trasferimenti ad PA	93.414		102.562	106.003	109.653
Interessi passivi	1.363		1.429	1.450	1.476
Spese correnti nette	14.310	14.767	15.007	15.236	15.508
tassi di variazione su anno precedente	1,6	3,2	1,6	1,5	1,8
limite previsto			-3,8%	0,4%	+2,5%
Spesa netta programmatica	14.310	14.767	13.766	13.821	14.167
tassi di variazione su anno precedente	1,6	3,2	-6,8	0,4	2,5
effetto netto spesa corrente			-1.241	-1.414	-1.341
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	21.078		22.807	23.718	24.909
Contributi e trasferimenti complessivi	8.846		9.991	10.568	11.135
Spese in conto capitale nette	12.232	11.504	12.816	13.150	13.774
tassi di variazione su anno precedente	11,4	-6,0	11,4	2,6	4,7
limite previsto			+4,8%	+4%	+4%
Spese in conto capitale programmatica	12.232	11.504	12.819	13.332	13.865
tassi di variazione su anno precedente	11,4	-6,0	11,4	4,0	4,0
effetto netto spesa in c/capitale			3	182	91
effetto netto complessivo			-1.238	-1.232	-1.250

La spesa in conto capitale netta cresce, invece, nel tendenziale 2006, dell'8,8 per cento rispetto ai dati di consuntivo 2004, e del 14 per cento rispetto all'obiettivo 2005,

risultando pertanto ben superiore al dato costruito come semplice proiezione delle variazioni ipotizzate con la precedente versione del Patto contenuta nella finanziaria dello scorso anno (che prevedeva nel 2006, anche per province e comuni l'applicazione della regola del 2 per cento).

Anche in questo caso, l'impatto del nuovo meccanismo proposto è di rilievo: la contrazione attesa sulla spesa corrente è di oltre 2.375 milioni, pari ad una riduzione di circa l'8,6 per cento rispetto al dato obiettivo per il 2005 (un calo di circa il 10 per cento rispetto al tendenziale). Per la spesa in conto capitale, il tetto previsto (+10 per cento nella versione iniziale, rispetto al 2004) comporterebbe una crescita rispetto al 2005 di oltre il 15 per cento.

Nella seconda parte della tavola la quantificazione è ripetuta sulla base della versione definitiva della manovra. Sono detratte le spese per interessi e riviste le percentuali di riduzione delle spese rispetto al 2004: per la spesa corrente si ipotizza una riduzione media tra quella prevista per gli enti virtuosi (6,5 per cento) e quelli non virtuosi (8 per cento), mentre quella per la spesa in conto capitale passa dal 10 per cento all'8,1 per cento. Non si è, invece, introdotta una ipotesi relativa all'esenzione per il 2006 dal rispetto del Patto per gli enti tra i 3000 e i 5000 abitanti.

Tavola 2

I dati del Patto di stabilità interno - Dati di contabilità nazionale - Comuni e Province oltre i 3000 abitanti

VOCI ECONOMICHE	2004	2005	2006	2007	2008
Le ipotesi sul testo iniziale					
TOTALE USCITE CORRENTI	45.413		46.423	46.831	47.456
Personale e trasferimenti a AP	17.734		17.806	17.748	17.947
Spesa sociale	3.903		4.060	4.142	4.224
Spese correnti nette	23.776	24.280	24.557	24.941	25.285
tassi di variazione su anno precedente	3,2	2,1	1,1	1,6	1,4
limite previsto			-6,7%	-0,3%	+1,9%
Spesa netta programmatica	23.776	24.280	22.183	22.116	22.536
tassi di variazione su anno precedente	3,2	2,1	-8,6	-0,3	1,9
effetto netto spesa corrente			-2.374	-2.825	-2.749
maggior spesa sociale			112	231	358
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	19.159		21.113	21.740	22.930
Trasferimenti ad enti pubblici	285		587	641	709
Spese in conto capitale nette	18.874	18.011	20.526	21.099	22.221
tassi di variazione su anno precedente	9,3	-4,6	14,0	2,8	5,3
limite previsto			+10%	+4%	+4%
Spese in conto capitale programmatica	18.874	18.011	20.761	21.592	22.455
tassi di variazione su anno precedente	9,3	-4,6	15,3	4,0	4,0
effetto netto spesa c/capitale			235	493	234
effetto netto complessivo			-2.027	-2.101	-2.156

La esclusione della spesa per interessi					
TOTALE USCITE CORRENTI	45.413		46.423	46.831	47.456
Personale e trasferimenti a AP	17.734		17.806	17.748	17.947
Spesa sociale	3.903		4.060	4.142	4.224
Interessi passivi	2.423		2.445	2.460	2.475
Spese correnti nette	21.353	21.330	22.112	22.481	22.810
tassi di variazione su anno precedente	4,2	-0,1	3,7	1,7	1,5
limite previsto			-7,25%	-0,3%	+1,9%
Spesa netta programmatica	21.353	21.330	19.805	19.746	20.121
tassi di variazione su anno precedente	4,2	-0,1	-7,2	-0,3	1,9
effetto netto spesa corrente			-2.307	-2.736	-2.690
maggior spesa sociale			112	231	358
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	19.159		21.113	21.740	22.930
Trasferimenti ad enti pubblici	285		587	641	709
Spese in conto capitale nette	18.874	18.011	20.526	21.099	22.221
tassi di variazione su anno precedente	9,3	-4,6	14,0	2,8	5,3
limite previsto			+8,1%	+4%	+4%
Spese in conto capitale programmatica	18.874	18.011	20.403	21.219	22.067
tassi di variazione su anno precedente	9,3	-4,6	13,3	4,0	4,0
effetto netto spesa in c/capitale			-123	120	-154
effetto netto complessivo			-2.318	-2.385	-2.485

Con queste ipotesi, la contrazione attesa sulla spesa corrente rimane sostanzialmente invariata (2.300 milioni), determinando una riduzione rispetto al 2005 del 7,2 per cento. Per la spesa in conto capitale, il tetto previsto (+8,1 per cento) comporta una riduzione rispetto al dato tendenziale dello 0,6 per cento e una crescita rispetto al 2005 di oltre il 13 per cento.

L'effetto netto complessivo crescerebbe a 2.318 mln., senza considerare tuttavia l'esclusione dei comuni tra 3000 e 5000 abitanti che sul totale della popolazione superiore ai 3000 rappresentano circa il 9 per cento.

In sintesi l'esame della manovra alla luce del quadro tendenziale di finanza pubblica si rileva particolarmente stringente sul lato della spesa corrente. La correzione prevista è quantificata in relazione ad un tendenziale costruito su uno scenario ottimistico, con tassi di crescita della spesa corrente inferiori (sia nel caso dei comuni che delle regioni) a quelli stessi previsti con il Patto dello scorso anno. Diversamente, la spesa in conto capitale è assunta crescere a tassi più accentuati di quelli riscontrati negli ultimi anni. I vincoli del Patto vengono calibrati inizialmente per assecondare e potenziare tale andamento. Le modifiche rese necessarie nel corso dell'esame parlamentare annullano tale ulteriore incremento e si mantengono sui dati tendenziali.

21.

L'impatto sui bilanci degli enti territoriali. La disponibilità dei dati di rendiconto delle regioni a statuto ordinario e di quelli relativi alle province e ai comuni con oltre 8000 abitanti (il grado di copertura è pari al 75 per cento degli enti) consentono di dare una prima stima degli effetti della trasposizione del Patto sui bilanci finanziari.

Nella tavola 3 sono posti a confronto (a partire dai dati di rendiconto 2003 e 2004, in termini di impegni e pagamenti) la stima, per area, delle risorse soggette a vincolo per il 2004, l'importo calcolato per il 2005 (ottenuto incrementando del 4,8 per cento i valori relativi alla spesa corrente 2003) e due stime relative al 2006: una frutto della semplice proiezione della regola del 2 per cento prevista dalla legge finanziaria 2005 e una sulla base della nuova normativa.

Il passaggio dagli importi calcolati in base alla regola del 2 per cento a quelli costruiti in base alla nuova normativa comporta un ridimensionamento degli impegni di parte corrente del 6,5 per cento. Si tratta di una variazione sostanzialmente coincidente con quella media stimata nella relazione tecnica sulla base dei dati di contabilità nazionale (-6,8 per cento). Molto diverso è, invece, il peso del “taglio” in media tra le aree: superiore al 13 per cento il calo della spesa corrente soggetta a vincolo nell’area meridionale; più contenuta invece la variazione sia nelle regioni del centro che del nord. Ancora maggiore il rilievo, ma in linea con il peso delle diverse aree in termini di spesa, il risultato guardando ai pagamenti. Un risultato legato al cambiamento di base di riferimento per il calcolo del livello obiettivo. La dimensione delle variazioni indotte rispetto al dato tendenziale (ma anche all’obiettivo per il 2005) testimonia delle difficoltà che una frequente modifica dei criteri di costruzione del Patto può comportare per la programmazione regionale.

Tavola 3

La distribuzione degli oneri dell'aggiustamento tra aree . Una stima a partire dai dati del Patto di stabilità per il 2004

	IL TETTO DELLA SPESA CORRENTE (*)							
	Impegni				Pagamenti			
	2004 (stima delle spese soggette a limite)	2005 (tetto stabilito dalla fin.2005 +4,8% 2003)	2006 (tetto stabilito dalla fin. 2005 +2% 2005)	2006 (stima del tetto stabilito con la fin. 2006 -3,8% 2004)	2004 (stima delle spese soggette a limite)	2005 (tetto stabilito dalla fin.2005 +4,8% 2003)	2006 (tetto stabilito dalla fin. 2005 +2% 2005)	2006 (stima del tetto stabilito con la fin. 2006 -3,8% 2004)
Aree territoriali								
Nord	4.797.505	4.663.727	4.757.001	4.615.200	4.320.148	4.695.107	4.789.009	4.155.982
Centro	2.095.639	2.054.459	2.095.549	2.016.005	1.495.519	1.680.432	1.714.041	1.438.690
Sud	2.968.082	3.229.690	3.294.284	2.855.295	2.800.231	2.925.742	2.984.257	2.693.822
Totale	9.861.226	9.947.876	10.146.833	9.486.500	8.615.898	9.301.282	9.487.308	8.288.494

(*) al netto di spese di personale, spesa sanitaria, spesa per interessi e trasferimenti alle amministrazioni pubbliche. Per il 2004 i trasferimenti sono stimati.

La distribuzione degli oneri dell'aggiustamento tra aree . Una stima a partire dai dati del Patto di stabilità per il 2004

Aree territoriali	Impegni		Pagamenti		Impegni			Pagamenti		
	stima della variazione della spesa impegnabile rispetto all'importo stabilito per il 2006 con la regola del 2%	stima della variazione della spesa impegnabile rispetto al dato consentito come tetto nel 2005 con la regola del 2%	stima della variazione dei pagamenti rispetto all'importo stabilito per il 2006 con la regola del 2%	stima della variazione dei pagamenti rispetto al dato consentito come tetto nel 2005 con la regola del 2%	il tetto 2006 - stima della variazione assoluta rispetto al patto 2005	La distribuzione dei "tagli" tra aree	il rapporto tra quota "tagliata" e quota di spesa sul totale (indice inferiore a 1 vantaggio)	il tetto 2006 - la variazione assoluta rispetto al patto 2005	la distribuzione dei "tagli" tra le regioni	il rapporto tra quota "tagliata" e quota di spesa sul totale (indice inferiore a 1 vantaggio)
Nord	-3,0	-1,0	-13,2	-11,5	-141.801	21,5	0,4	-633.027	52,8	1,0
Centro	-3,8	-1,9	-16,1	-14,4	-79.544	12,0	0,6	-275.351	23,0	1,3
Sud	-13,3	-11,6	-9,7	-7,9	-438.989	66,5	2,2	-290.435	24,2	0,8
Totale	-6,5	-4,6	-12,6	-10,9	-660.334	100,0	1,0	-1.198.814	100,0	1,0

Va, infine, rilevato come sulla possibilità di cogliere gli effetti attesi pesi il contemporaneo operare del vincolo sulla dinamica della spesa soggetta al Patto e di quello sul disavanzo sanitario (da assolvere attraverso una riduzione dei costi o maggiori entrate). E' prevedibile che le risorse non utilizzabili per l'operare del primo possano essere impiegate per conseguire più agevolmente il rispetto del secondo, limitando il ricorso a riduzioni di spesa o aumenti di entrate. Un esito in ogni caso positivo, ma che ridurrebbe la portata degli effetti riconducibili alle due misure.

Il riferimento ai dati relativi ai singoli enti comunali consente di rilevare elementi ulteriori per una valutazione del Patto.

L'effetto restrittivo, rispetto al quadro a legislazione vigente, del nuovo meccanismo del Patto nella sua traduzione nel bilancio finanziario degli enti è misurabile dalla differenza tra il limite previsto con la finanziaria per il 2005 (importo 2005 rivalutato del 2 per cento) e il nuovo limite fissato dalla finanziaria 2006. Una differenza che, nell'ipotesi che il meccanismo introdotto con la finanziaria del 2005 puntasse a

contenere la crescita della spesa 2005 rispetto al 2004 entro il 2 per cento, dovrebbe porsi entro un valore compreso tra il 10,5 e il 12 per cento (2 per cento di crescita 2004-2005 + 2 per cento di crescita 2005-2006 + la riduzione rispetto al 2004 compresa tra il 6,5 per cento e l'8 per cento).

L'esame dei dati a livello di singola ente offre un quadro molto più complesso. Un dato di sintesi dà conto di tale complessità: il confronto tra l'importo obiettivo per il 2006 e quello a legislazione vigente (l'importo limite per il 2005 rivalutato del 2 per cento) mostra in media una riduzione della spesa consentita superiore al 20 per cento. Un risultato che, tuttavia, non implica che tale sia l'effettiva correzione attesa dagli enti. Tale valore dipende dalla modalità di costruzione del dato tendenziale a legislazione vigente e, quindi, dal livello obiettivo per il 2005. Su di esso hanno inciso i processi di trasformazione intervenuti negli ultimi anni in molte amministrazioni territoriali.

Tavola 4

La distribuzione dei comuni per livelli di spesa corrente rispetto ad un anno base -2003

		spesa corrente netta 2004 in rapporto a quella 2003				totale
		ridotto di oltre il 5%	ridotto entro il 5%	superiore entro il 6%	superiore di oltre il 6%	
spesa corrente netta media 2001- 2003 in rapporto con la spesa corrente media 2003	maggiore di oltre il 20%	41	44	75	69	229
	maggiore tra il 10% e il 20%	32	51	64	77	224
	maggiore tra il 5 e il 10%	31	58	72	77	238
	entro il 5%	69	60	74	82	285
	totale	173	213	285	305	976

		spesa corrente netta 2004 in rapporto a quella 2003				totale
		ridotto di oltre il 5%	ridotto entro il 5%	superiore entro il 6%	superiore di oltre il 6%	
spesa corrente netta media 2001- 2003 in rapporto con la spesa corrente media 2003	maggiore di oltre il 20%	4,2	4,5	7,7	7,1	23,5
	maggiore tra il 10% e il 20%	3,3	5,2	6,6	7,9	23,0
	maggiore tra il 5 e il 10%	3,2	5,9	7,4	7,9	24,4
	entro il 5%	7,1	6,1	7,6	8,4	29,2
	totale	17,7	21,8	29,2	31,3	100,0

Come si può osservare nella tavola 4, per oltre il 46 per cento degli enti locali il dato medio del triennio 2001-2003 è risultato superiore di almeno il 10 per cento rispetto al dato dell'anno 2003. In tali enti il meccanismo di calcolo adottato con la finanziaria per il 2005 (media della spesa netta del triennio 2001-2003 rivalutato del 10 o 11,5 per cento) ha condotto all'individuazione di un limite molto più elevato di quello dell'anno terminale e ben superiore al dato di consuntivo 2004 rivalutato del 2 per cento. Un fenomeno strettamente connesso a processi di esternalizzazione e di conferimento di funzioni in precedenza assolte dall'amministrazione, intervenuti a fine triennio: il livello obiettivo 2005 (risultante da una media triennale) risente, infatti, ancora della struttura produttiva precedente e quindi di livelli di spesa superiori a quello di fine periodo. Questi elementi hanno naturalmente un impatto sulla stringenza del vincolo per il 2005. Ma non solo. Essi esercitano un effetto anche in riferimento al Patto per il 2006, sia per quello che riguarda la sua applicazione sia, soprattutto, per quanto riguarda la stringenza delle misure poste a presidio del suo rispetto: incide infatti sul calcolo delle soglie utilizzate per definire un ente virtuoso o non virtuoso. Il riferimento alla media dei tre precedenti esercizi risente, infatti, dei cambiamenti istituzionali. La distorsione pesa sul valore della media e sfavorisce naturalmente gli enti che non hanno scelto di ricorrere a società esterne per la produzione di servizi; anche il sistema di sanzioni previste risulta agevolare le amministrazioni che hanno proceduto a operazioni di esternalizzazione. Tre sono le limitazioni previste: una che riguarda il ricorso all'indebitamento, una le assunzioni di personale e la terza le spese per acquisto di beni e servizi. Riguardo a quest'ultima, si dispone che, in caso di non rispetto dell'obiettivo nel 2006, l'ente non possa effettuare nel 2007 spese per acquisti in misura superiore alla corrispondente spesa sostenuta nell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto del Patto. Una disposizione che risulta non stringente proprio per gli enti che hanno potuto beneficiare di limiti di spesa più ampi. Almeno sotto questo punto di vista, il non rispetto del patto per il 2006, obbligando l'ente ad adeguare la spesa per il 2007 ai livelli 2005, risulta "addirittura più conveniente" rispetto ad un valore obiettivo previsto per quell'anno pari a quello 2006 ridotto di un ulteriore 0,3 per cento.