

La valutazione della spesa e gli interventi sulle strutture

Il nuovo bilancio può essere un efficace strumento conoscitivo per agevolare la razionalizzazione dell'allocazione delle risorse e per stimolarne un più efficiente utilizzo nei singoli programmi di spesa. Per sfruttare appieno tali potenzialità è però necessario procedere allo sviluppo di un sistema di misurazione dei risultati ottenuti e ad una chiara assegnazione della responsabilità dei singoli programmi.

Per essere realizzati, tutti i programmi esigono una adeguata capacità di analisi, che a sua volta si basa sulla coerenza delle informazioni e sulla possibilità del loro trattamento informatico. In questo campo sono emerse alcune discontinuità a livello centrale, locale e territoriale, così come anche nella comunicazione, nel contenuto e nel 'formato'.

Per avviare a soluzione queste difficoltà sono stati adottati due rilevanti provvedimenti: l'istituzione della Commissione tecnica per la Finanza pubblica presso il MEF e la costituzione del Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato.

Già dopo i primi mesi di attività della Commissione sono emerse alcune distorsioni nella allocazione finanziaria e nella organizzazione amministrativa, messe in luce nel 'Libro verde sulla spesa pubblica' (6 settembre 2007) e nel 'Rapporto intermedio sulla revisione della spesa' (13 dicembre 2007) cui hanno collaborato le amministrazioni interessate. Nei prossimi mesi, l'attività della Commissione, in stretta collaborazione con il Servizio studi della Ragioneria generale dello Stato, sarà orientata alla elaborazione degli indicatori di *performance* e nella standardizzazione della attività di revisione della spesa, che sarà progressivamente estesa a tutte le Amministrazioni.

E' emerso d'altra parte con tutta evidenza che il controllo della spesa pubblica non solo risulterebbe monco, ma anche privo di reale efficacia, se il monitoraggio non venisse effettuato anche su quella degli enti locali e territoriali, su cui pure la Commissione ha avviato un approfondimento.

Per quanto concerne gli aspetti gestionali, sono in corso sia un perfezionamento della nuova classificazione, sia una riflessione sugli aspetti organizzativi, al fine di ricondurre alla responsabilità di un unico Ministero e, all'interno di questo, a un unico 'coordinatore', i programmi che attualmente coinvolgono anche più di una Amministrazione. È inoltre indispensabile pervenire a una maggiore flessibilità gestionale che, per essere attuata, richiederà anche interventi normativi oltre che un potenziamento dell'attività di monitoraggio.

'Le Migliori Pratiche'

Nell'azione di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica, uno strumento di centrale importanza è rappresentato dal riferimento alle 'migliori pratiche'. L'orientamento del Governo è stato quello di valutare nei più rilevanti settori di spesa le pratiche migliori nella prospettiva di farne i punti di riferimento per tutti gli enti, che dovrebbero essere tenuti ad avvicinarvisi progressivamente, identificando per essi metodi e meccanismi premiali. Rispetto a interventi normativi mirati a ridurre in modo generalizzato le risorse a disposizione delle Amministrazioni, il riferimento alle migliori pratiche consentirà di varare interventi selettivi orientati a quei soggetti che sono più lontani dalle realtà più virtuose.

Nel settore della scuola la Legge finanziaria per il 2008 ha previsto l'avvio di una sperimentazione della durata di un triennio scolastico tesa ad individuare un modello organizzativo del sistema, da estendere gradualmente a tutte le istituzioni scolastiche, che sia in grado di migliorare la qualità del servizio e accrescere l'efficienza e l'efficacia della spesa. Tale modello organizzativo, definito in funzione di un obiettivo di rapporto tra insegnanti e studenti, sarà monitorato con continuità e sottoposto a una verifica *ex post* dei risultati su base annua. Per attivare un circuito virtuoso che induca comportamenti responsabili, si è stabilito che le economie effettivamente conseguite nel triennio di sperimentazione vengano ridistribuite alle istituzioni pubbliche che hanno concorso alla realizzazione degli obiettivi, sotto il vincolo di un utilizzo ai fini del miglioramento della qualità del settore della pubblica istruzione.

Anche il settore sanitario è stato oggetto di interventi selettivi, di cui si dà conto nel paragrafo 4.2.

L'azione di controllo della spesa pubblica non può essere limitata al bilancio dello Stato che, come si è visto, è in larga misura un bilancio di trasferimento. L'innalzamento della efficacia dell'intervento pubblico e della qualità della spesa ha richiesto quindi la predisposizione di interventi nei confronti degli altri soggetti appartenenti alle Amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda gli Enti locali e territoriali, il Patto di stabilità interno tra questi e lo Stato ha rappresentato non solo un metodo essenziale per il conseguimento degli equilibri di finanza pubblica, ma anche un utile strumento per la correzione degli squilibri finanziari tra i diversi enti locali. Tuttavia il Patto, di per sé, non incide sui sottostanti fenomeni sostanziali che generano la differente composizione e qualità della spesa tra i diversi enti e le difficoltà economiche di alcuni di essi. Era dunque stata avviata in concorso con gli Enti locali e territoriali una approfondita analisi delle migliori pratiche che avrebbe consentito di rendere maggiormente selettiva l'articolazione del Patto di Stabilità interno e per questa via, sia pure indiretta, di assicurare una progressiva qualificazione della spesa. L'interruzione della legislatura ha impedito di portare a termine il progetto.

Infine, il metodo dell'utilizzo delle pratiche migliori per la riqualificazione della spesa è stato trasferito al settore universitario. L'analisi della spesa universitaria, da ultimo effettuata dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica ('Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario', 31 luglio 2007) ha mostrato una forte disparità tra i vari atenei nella composizione della spesa tra parte corrente e in conto capitale, che in alcuni casi ha comportato il mancato rispetto dei vincoli normativi sulla spesa. L'obiettivo del Governo si è tradotto con la Legge finanziaria nella introduzione di meccanismi di erogazione dei finanziamenti dello Stato alle Università che premiassero l'operare di limitazioni virtuose alle spese di parte corrente con particolare riguardo a quelle per il personale.

Prospettive

Le iniziative che sono state in precedenza descritte sono parte di un complesso di azioni in molteplici settori, tutte concorrenti al mantenimento degli equilibri della finanza pubblica. Alcune di esse sono state portate a termine. Altre, che per compiersi avevano la necessità di un più lungo orizzonte temporale, sono state interrotte a causa del termine

anticipato della legislatura. Esse tuttavia corrispondono a una necessità oggettiva, quali che siano i nuovi obiettivi di politica economica del futuro Governo.

PROCEDURE DI BILANCIO E REGOLE EUROPEE

Con il trattato di Maastricht l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche ha assunto il ruolo di principale indicatore di riferimento per la politica di bilancio degli Stati membri dell'Unione Europea. Il Patto di stabilità e crescita stabilisce che gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi e, in particolare, che il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il prodotto interno lordo non deve superare il 3 per cento del prodotto interno lordo (a meno che il superamento di tale valore sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento). Devono inoltre impegnarsi nel medio periodo ad approssimare stabilmente il pareggio di bilancio.

Per facilitare il governo della finanza pubblica in conformità a tale prescrizione, il legislatore italiano ha introdotto alcune innovazioni nell'impianto normativo già definito dalla Legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni.¹ In particolare, secondo la normativa e le prassi attuali:

- *il Governo predispone annualmente un documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio successivo che indichi le previsioni degli andamenti tendenziali di finanza pubblica (a legislazione vigente), i corrispondenti obiettivi e, quindi, le correzioni necessarie;*
- *le indicazioni contenute nel documento di programmazione devono essere formulate sia in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche (l'obiettivo principale dell'azione di bilancio), sia di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (il saldo direttamente controllato dal Governo nazionale e dal Parlamento);² le indicazioni relative ai due saldi devono ovviamente essere coerenti tra loro;*
- *il Governo sottopone il documento di programmazione al Parlamento per l'adozione di una apposita risoluzione di approvazione;*
- *successivamente, il Governo predispone un disegno di legge finanziaria che riporta, all'articolo 1, il valore programmatico del saldo netto da finanziare indicato nel documento di programmazione e, unitamente ad eventuali provvedimenti collegati, definisce gli interventi necessari a garantire il conseguimento di tale obiettivo;*
- *approvato il livello del saldo netto da finanziare, eventuali emendamenti delle misure previste nel disegno di legge finanziaria che ne modificano (in senso peggiorativo) gli effetti finanziari devono indicare le necessarie misure compensative, in modo da lasciare inalterato l'effetto complessivo sul saldo netto da finanziare e sull'indebitamento netto (requisiti stabiliti per prassi, nell'ambito dei criteri di ammissibilità degli emendamenti, dai Presidenti delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, in coerenza con le indicazioni date con le Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004 e del 6 giugno 2006)³.*

¹ Legge n. 208 del 25 giugno 1999.

² Il documento di programmazione fa altresì riferimento al fabbisogno del settore statale, saldo che, prima del Trattato di Maastricht, rivestiva il ruolo di indicatore centrale nella politica di bilancio italiana.

³ Analoghi requisiti di compensazione si applicano anche ai provvedimenti che in corso d'anno introducono nuove o maggiori oneri.

Risulta immediatamente evidente, nell'ambito del processo appena descritto, l'importanza dell'affidabilità e della trasparenza delle valutazioni relative agli andamenti tendenziali di finanza pubblica e agli effetti finanziari recati dai provvedimenti legislativi. Tali valutazioni, infatti, definiscono la cornice entro cui può svolgersi l'attività di decisione politica in materia di finanza pubblica.

Le difficoltà sono maggiori per le valutazioni relative all'indebitamento netto che per quelle riferite al saldo netto da finanziare:

- il saldo netto da finanziare si riferisce a un bilancio gestito da un unico soggetto (il MEF), mentre l'indebitamento netto è il saldo consolidato dei conti della pluralità degli Enti che compongono il settore delle Amministrazioni pubbliche (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza), dotati di autonomia decisionale e talvolta di parziale autonomia finanziaria;*
- l'indebitamento netto è calcolato dall'ISTAT in base al Sistema Europeo dei Conti (SEC95), un sistema statistico che si fonda su criteri di contabilizzazione diversi da quelli adottati per il bilancio dello Stato e per la maggior parte dei bilanci degli enti pubblici.⁴*

Ne discende che il controllo dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche non può essere svolto con le stesse tecniche utilizzate per il controllo del saldo netto da finanziare. Questo risulta tanto più evidente se si considera la diversa natura giuridica del bilancio dello Stato e del conto economico delle Amministrazioni pubbliche. La procedura sopra descritta, rispetto al saldo netto da finanziare, mira all'introduzione di un vincolo nell'ambito della complessiva funzione autorizzatoria del bilancio dello Stato, nella quale entra in gioco anche la fase di cassa. La stessa procedura, rispetto all'indebitamento netto, mira a garantire la solidità e sostenibilità della finanza pubblica in coerenza con le regole concordate in sede europea.

Per rafforzare l'affidabilità delle valutazioni relative all'indebitamento netto che accompagnano il processo di bilancio occorre in primo luogo sviluppare strumenti e tecniche a disposizione delle strutture preposte alla loro formulazione. In questa direzione vanno iniziative prese in passato (ad esempio, il SIOPE per il monitoraggio dei conti di cassa degli Enti pubblici e i gruppi di lavoro interistituzionali Ministero Economia e Finanze - ISTAT - Banca d'Italia sulle statistiche di finanza pubblica). Questa Legislatura ha visto un ulteriore impulso, con l'introduzione del Servizio Studi nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato e l'istituzione della Commissione tecnica per la finanza pubblica.

Occorre anche riflettere sulla congruità dei tempi entro cui valutazioni così importanti devono essere effettuate. La numerosità degli emendamenti presentati in sede di esame parlamentare della legge finanziaria e i tempi della loro presentazione possono incidere negativamente sia sulla qualità della valutazione sia sulla trasparenza con cui essa viene formulata. Una possibilità è quella di ridurre l'incidenza di "microemendamenti"; in questa direzione muove la riclassificazione del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi e, in prospettiva, la conseguente riduzione dei capitoli di bilancio. È necessario approfondire, con il contributo di tutte le Istituzioni coinvolte, la possibilità di ulteriori miglioramenti anche con riferimento all'individuazione di quelle che sono le pratiche migliori adottate in ambito internazionale. I risultati di questa attività si rifletteranno sulla trasparenza e sulla responsabilità delle decisioni politiche che hanno effetti sulla finanza pubblica e quindi sulla qualità del funzionamento delle Istituzioni.

⁴ Il SEC95 fa riferimento al criterio della competenza economica; il bilancio dello Stato è redatto per competenza giuridica e per cassa. Inoltre, nel classificare le operazioni tra le varie sezioni dei conti, i bilanci pubblici privilegiano gli aspetti giuridico-formali, il SEC95 la sostanza economica.

4.2 PIANI DI RIENTRO DELLA SPESA SANITARIA

Con il Patto per la salute si è voluto concordare con le Regioni un percorso di rientro coerente con gli obiettivi dei livelli essenziali di assistenza e che al contempo garantisse l'equilibrio finanziario lasciando alle Regioni la copertura di eventuali spese addizionali.

Con il Patto per la salute del 2006 relativo al triennio 2007-2009, lo Stato e le Regioni hanno concordato:

- l'incremento del livello di finanziamento ordinario cui concorre lo Stato per l'anno 2007 (96 miliardi, rispetto al valore di circa 90 miliardi previsto per l'anno 2006) e la variazione dello stesso agganciata alla dinamica del PIL negli anni successivi;
- un fondo transitorio di accompagnamento a sostegno delle Regioni impegnate nei Piani di rientro dai deficit strutturali, per un importo pari a 1 miliardo per l'anno 2007, 850 milioni per l'anno 2008 e 700 milioni per l'anno 2009;
- il rafforzamento di quanto già previsto dalla Legge finanziaria per il 2005 relativamente all'obbligo dell'Accordo fra le Regioni con elevati disavanzi strutturali e lo Stato, contenente un Piano di rientro per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario;
- la proroga del meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura dell'eventuale disavanzo al fine di garantire la stabilità degli strumenti di programmazione finanziaria, in coerenza con il principio della responsabilizzazione regionale e nel rispetto degli equilibri di bilancio;
- il rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie, con riferimento agli *standard* stabiliti a livello nazionale e con riferimento alle migliori pratiche.

Nel corso del 2007, sette Regioni⁵ hanno provveduto a sottoscrivere Accordi contenenti il Piano di rientro dai deficit strutturali. I singoli piani di rientro, articolati sul triennio 2007-2009, individuano e affrontano selettivamente le cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi, configurandosi come veri e propri programmi di ristrutturazione industriale che incidono sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle Regioni. I punti essenziali della disciplina dei Piani, con esclusione della Sardegna, sono:

- l'adozione di misure di riequilibrio del profilo di erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (tetti di spesa per la farmaceutica e per gli acquisti di prestazioni da privati, rispetto degli standard posti letto – 4,5 posti letto ogni 1.000 abitanti e del tasso di ospedalizzazione – 180 ricoveri ogni 1.000 abitanti), con individuazione, per ogni fattore di spesa critico, degli obiettivi di contenimento, delle azioni concretamente realizzabili per il raggiungimento degli stessi obiettivi e dell'impatto finanziario correlato;
- in via generale, l'incremento automatico delle aliquote fiscali fino al livello massimo stabilito dalla legislazione vigente;

⁵ Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise e Sicilia. La Sardegna ha sottoscritto il Piano ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001 a cui, pertanto, è stato richiesto un Piano meno impegnativo rispetto alle altre Regioni.

- la previsione di un ripiano selettivo dei disavanzi, per complessivi 3 miliardi, in favore delle sole Regioni impegnate nei Piani e che abbiano adottato misure fiscali ulteriori, destinate al settore sanitario, rispetto all'incremento nella misura massima dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF;
- l'obbligo di procedere alla ristrutturazione dei debiti sanitari contratti sui mercati finanziari, ove presenti;
- il supporto di un *advisor* contabile per il potenziamento dei procedimenti amministrativi e contabili e la certificazione dei debiti pregressi e il supporto di un *advisor* finanziario.

Per le Regioni che non rispettano gli obiettivi programmati sono previsti la sospensione dell'erogazione dei maggiori finanziamenti previsti dalla legislazione vigente, nonché l'incremento delle aliquote oltre il limite massimo previsto dalla legislazione vigente e fino a concorrenza dei mancati obiettivi. Infine, il Decreto Legge n.159 del 2007 ha previsto l'ipotesi del commissariamento in caso di mancato rispetto degli obiettivi programmati al fine di rafforzarne l'effettiva realizzabilità.

L'andamento della spesa per tutte le Regioni e l'attuazione dei piani di rientro è oggetto di monitoraggio trimestrale e annuale, con l'obiettivo di provvedere ad eventuali correzioni e attivare, ove necessario, la leva fiscale regionale.

Tale strumentazione normativa, che ha imposto una forte responsabilizzazione sia per le Regioni non sottoposte sia per quelle sottoposte ai piani di rientro, sta consentendo a livello nazionale il mantenimento della spesa entro i limiti programmati, in base dei primi dati di conto economico. Rispetto alla stima contenuta nella RPP 2008 di 103,6 miliardi si stima anzi una riduzione della spesa nel 2007 di circa 1 miliardo, in parte in seguito alla riallocazione temporale di poste contabili, in parte a causa della riduzione effettiva di costi (riportandosi, quindi, sostanzialmente, all'originaria previsione della RPP 2007). Per verificare il carattere strutturale della riduzione dei costi e il contributo che le singole Regioni hanno fornito rispetto a questo risultato, sono programmate riunioni per la seconda metà del mese di marzo.

Per la valutazione del risultato dell'anno 2007 sul piano della variazione percentuale occorre tenere presente che:

- la variazione della spesa sanitaria rispetto al 2006 è dello 0,9 per cento;
- il predetto 0,9 per cento è conseguenza anche del meccanismo di contabilizzazione degli oneri contrattuali (in quanto il 2006 risente della presenza di arretrati contrattuali del biennio 2004-2005 per circa 2.300 milioni e il 2007, viceversa, non contiene il costo di competenza del biennio 2006-2007, pari a circa 1.500 milioni, slittato al 2008), nonché della riallocazione temporale di alcune partite contabili, pari circa 700 milioni. In altri termini volendo sterilizzare tali effetti contabili, la variazione media annua nel biennio 2006-2007 risulterebbe rideterminata in circa il 4,0 per cento rispetto alla variazione media annua del periodo 2001-2005 pari a circa il 6,5 per cento.

In ogni caso il minor livello di spesa stimato per il 2007, seppure inferiore rispetto a quello indicato nella RPP, risulta comunque superiore al livello di finanziamento cui

concorre lo Stato. La copertura dell'eccedenza è garantita, in termini di saldi dei conti della PA, dalle risorse regionali.

TAVOLA 4.2: SPESA SANITARIA 2001-2007 (milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Spesa sanitaria	74.745	79.106	81.816	89.924	96.141	101.349	102.290
Variazione % a/a		5,8	3,4	9,9	6,9	5,4	0,9
Nota: I valori riportati rappresentano una stima del Conto consolidato della sanità in corso di pubblicazione da parte dell'ISTAT.							

Sul versante della politica degli investimenti, al fine di razionalizzare l'utilizzazione delle risorse per l'attuazione del programma di edilizia sanitaria, gli accordi di programma più recenti prevedono la destinazione di una quota rilevante delle risorse alla razionalizzazione delle reti ospedaliere e alla riqualificazione dell'offerta territoriale.

Il 2007 è stato un anno cruciale per il potenziamento del sistema Tessera Sanitaria (STS). Il 2008 costituisce l'anno di entrata a regime in tutte le Regioni di tale sistema. Il STS rappresenta un'importante leva regionale per il cambiamento verso la corretta programmazione e gestione del settore sanitario, tenuto conto che, attraverso la conoscenza tempestiva e puntuale di tutte le prescrizioni mediche farmaceutiche e specialistiche, erogate nel proprio territorio, del relativo medico prescrittore e degli assistiti fruitori delle prestazioni, è possibile individuare i settori di spesa di maggiore criticità per la Regione e dei relativi fattori scatenanti. Inoltre, attraverso la definizione di specifici indicatori, è possibile valutare i margini di inappropriately e di inefficienza rispetto alle prestazioni ricomprese nei LEA, ai fini della razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse.

4.3 INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE

Gli interventi di riforma della rete di protezione sociale realizzati negli anni 2006-2008 investono tutte le principali prestazioni – pensioni, lavoro, casa, integrazioni al reddito – con l'obiettivo di tutelare in misura più adeguata le situazioni di maggiore disagio e rischio e di migliorare il sistema sotto il profilo dell'equità tra generazioni. In tema di pensioni e lavoro sono stati recepiti i contenuti del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività siglato tra Governo e parti sociali dopo un lungo periodo di confronto e di condivisione sia dei problemi sia degli strumenti idonei a risolverli.

In campo *pensionistico* le misure approvate sono state orientate:

- per il breve periodo, all'individuazione di un percorso di aumento graduale dell'età di uscita – la modifica del cosiddetto 'scalone' – e all'aumento del livello delle coperture offerte. Sono stati innalzati gli importi delle pensioni più basse privilegiando coloro che hanno maggiormente contribuito ed è stato potenziato il sistema di adeguamento delle prestazioni alla dinamica dei prezzi;

- per il lungo periodo, a rafforzare il legame tra età di uscita e importo della pensione – l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione è stato effettuato nel 2007 a valere sul 2010 e successivamente avverrà infatti ogni tre anni con automaticità – e favorire la possibilità per i giovani di accumulare un risparmio previdenziale sufficiente. E' stato agevolato il riscatto degli anni di laurea, è stata estesa la facoltà di cumulare contributi versati in gestioni diverse, sono state aumentate le aliquote contributive e di computo per i parasubordinati privi di altre forme di copertura, sono stati istituiti fondi per facilitare l'accesso al credito a supporto dei periodi di discontinuità lavorativa per attivare percorsi di formazione e riqualificazione professionale.

Per il *lavoro*, l'obiettivo è stato quello di definire regole che incentivino la partecipazione della forza lavoro e la razionalizzazione del sistema di ammortizzatori sociali estendendolo a categorie oggi non tutelate e collegandolo a programmi di formazione e inserimento lavorativo. Nell'immediato, per gli attuali assicurati sono stati aumentati misura e durata sia dei trattamenti ordinari sia di quelli con requisiti ridotti ed è stata innalzata la percentuale di rivalutazione dei trattamenti di cassa integrazione, disoccupazione e mobilità.

Per alleviare la *precarietà* che caratterizza i percorsi lavorativi non solo dei giovani, ma anche di molti ultra cinquantenni, è stato riconosciuto un credito d'imposta a favore delle aziende che assumono a tempo indeterminato ed è stata modificata la disciplina che regola i rapporti di lavoro discontinui. Il processo di riforma dovrà essere completato con la razionalizzazione dei servizi per l'impiego e del sistema degli incentivi all'occupazione per potenziare l'attività di monitoraggio, attivare sinergie tra servizi pubblici e agenzie private, valorizzare i programmi formativi e di reinserimento.

Le politiche di sostegno al disagio legato al problema della abitazione, a carenze nei servizi alle famiglie, con particolare attenzione a quelle con redditi bassi, sono state altri importanti obiettivi dell'azione in campo sociale.

A favore delle *famiglie numerose e con redditi medio-bassi*, dei *nuclei orfani* e di quelli con almeno un *componente inabile*, l'imposta personale sul reddito e l'istituto degli assegni familiari sono stati profondamente riformati garantendo una redistribuzione del reddito. Un sostegno aggiuntivo si è realizzato attraverso il *bonus* fiscale previsto per gli incapienti, ovvero per coloro che hanno redditi inferiori al minimo imponibile.

Per alleggerire i costi che le famiglie devono sostenere per l'*abitazione*, si è mirato ad aumentare l'offerta di alloggi, riattivando l'iniziativa pubblica in materia di edilizia. Gli interventi in questo campo sono stati accompagnati dall'istituzione di Osservatori nazionali e regionali per il monitoraggio del mercato immobiliare. Si è, inoltre, operato utilizzando la leva fiscale introducendo agevolazioni fiscali per chi abita in affitto e riducendo il carico fiscale sulle prime case per i proprietari che vi risiedono. E' stato istituito un fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa.

Risorse importanti sono state destinate alla costituzione di fondi da utilizzare per specifiche esigenze di *assistenza alle persone e alle famiglie* come il Fondo per le non

autosufficienze, il Fondo per l'inclusione sociale dei migranti, il Fondo politiche per la famiglia. Tra gli interventi si citano: il piano per i servizi socio-educativi per la prima infanzia, l'estensione della tutela della maternità alle lavoratrici iscritte alla gestione separata INPS, l'equiparazione per i congedi parentali dei genitori adottivi/affidatari ai genitori biologici, l'ampliamento delle possibilità lavorative in favore dei soggetti diversamente abili.

TAVOLA 4.3: PENSIONI, LAVORO, FAMIGLIA E SOSTEGNO AL DISAGIO 2007-2011 (milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
PENSIONI					
Pensioni basse previdenziali	900	1.156	1.156	1.156	1.156
Pensioni basse assistenziali		44	44	44	44
Rivalutazione ai prezzi D.L. 81/2007		33	66	100	100
Rivalutazione ai prezzi L. 247/2007		-135	-136	-136	-136
Requisiti pensioni anzianità (e relativo effetto su buonuscita dipendenti pubblici)		59	640	1.690	2.150
Decorrenza pensionamento		-270	-126	383	272
Totalizzazione e riscatto laurea		200	200	200	200
Benefici lav. amianto		18	21	24	29
Pensione reversibilità disabili		25	25	25	25
Totale	900	1.130	1.890	3.486	3.840
LAVORO					
Ammortizzatori sociali		692	695	734	750
Fondo credito giovani		150			
Fondo sgravi retribuzione 2° livello (e relativa pensionabilità) - risorse aggiuntive rispetto legislazione vigente		310	310	310	310
Detassazione premi risultato		150			
Totale	0	1.302	1.005	1.044	1.060
FAMIGLIA					
Servizi socio-educativi	125	170	100		
Fondo politiche famiglia	220	190	190		
Maternità e malattia	68	70	72	74	76
Assegni familiari	966	1.000	1.000	1.000	1.000
Totale	1.379	1.430	1.362	1.074	1.076
SOSTEGNO DISAGIO					
Incapienti	565	782			
Fondi (*)	665	890	638	3	
Casa		2.875	2.375	2.943	2.933
- agevolazioni fiscali	171	2.855	2.355	2.933	2.933
Totale	1.401	4.547	3.013	2.946	2.933
TOTALE	3.680	8.409	7.270	8.550	8.909
INCREMENTI CONTRIBUTIVI (al netto degli effetti fiscali indotti)					
Incrementi Legge finanziaria 2007	4.000	3.100	3.350	3.320	3.220
Incrementi Legge 247/2007		243	326	459	873
Totale	4.000	3.343	3.676	3.779	4.093
Effetto netto	-320	5.066	3.594	4.771	4.816

*) Si riferisce ai finanziamenti di fondi di nuova istituzione per non autosufficienze, mobilità disabili, inclusione sociale immigrati, comunità giovanili, politiche giovanili, diritti e pari opportunità e all'incremento degli stanziamenti per il fondo politiche sociali.

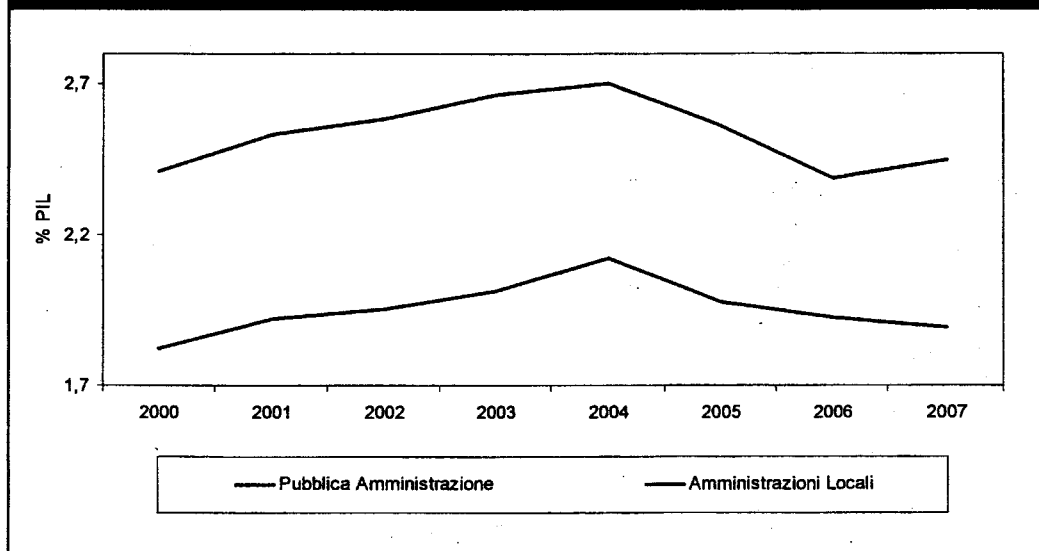
Nota: Per gli interventi a favore delle famiglie attuati con riduzioni di imposta si veda anche la tavola 'Principali misure di riduzioni di imposta per le famiglie e le imprese' del Riquadro 'Risultati della lotta all'evasione'.

4.4 SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI

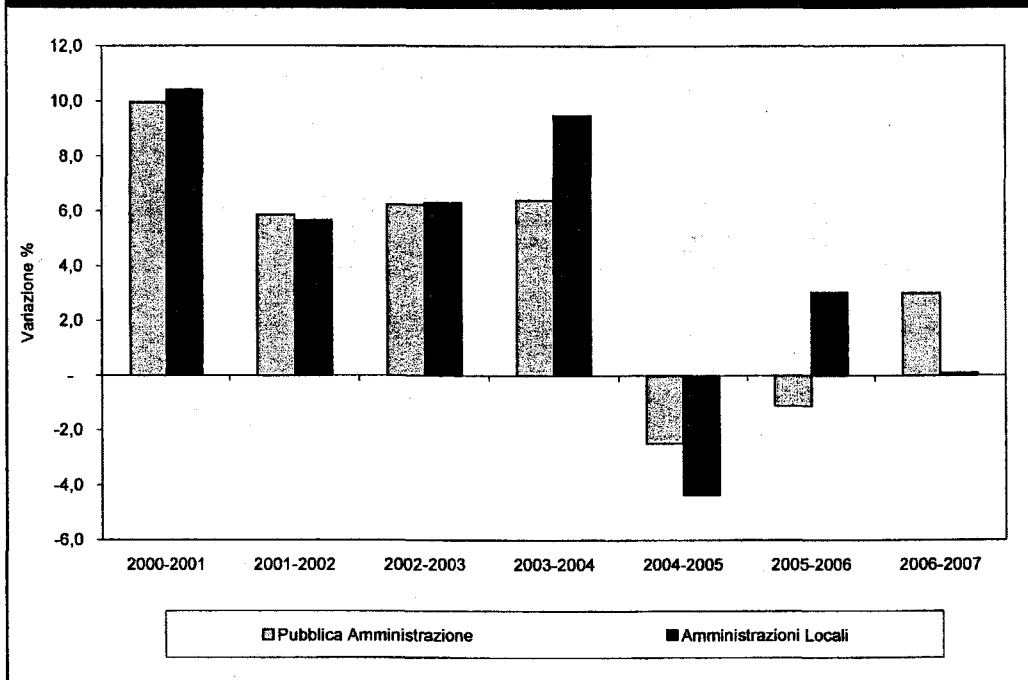
L'Italia soffre da alcuni anni di una carenza di infrastrutture, materiali e immateriali. Tra i primi interventi di politica economica attuati dal Governo nell'estate del 2006, un posto di rilievo è stato dato al potenziamento delle infrastrutture materiali. L'azione di potenziamento è quindi proseguita con le Leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, nonché con il decreto legge 159 del settembre 2007. Si tratta, in particolare, di stanziamenti di ingenti risorse destinate prevalentemente alla viabilità nazionale e locale - sia su terra che via mare - all'edilizia residenziale, alla riqualificazione delle aree urbane, al potenziamento del Fondo aree sottosviluppate e al finanziamento della ricerca, sia di base che applicata al campo industriale.

Tra il 2000 e il 2007 la spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti fissi lordi è stata pari, in media, al 2,6 per cento del PIL⁶. Dopo essere cresciute costantemente tra il 2000 e il 2004 (del 7,1 per cento in media all'anno), le erogazioni sono diminuite nel biennio successivo, tornando al di sotto del 2,5 per cento del PIL nel 2006 (anche per effetto di alcune norme della Legge finanziaria che hanno limitato fortemente le spese dell'ANAS e quelle del Bilancio dello Stato). Nel 2007 l'incidenza della spesa sul PIL è rimasta sostanzialmente invariata.

FIGURA 4.1: SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI (in percentuale del PIL)

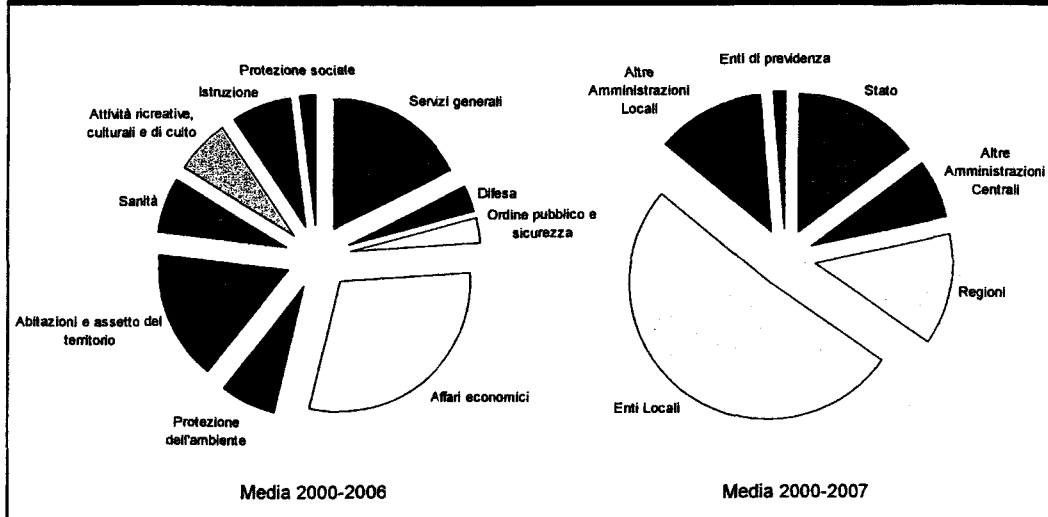


⁶ I dati riportati nel testo non tengono conto dei proventi delle dismissioni immobiliari che, nella contabilità nazionale, sono portati in detrazione degli investimenti.

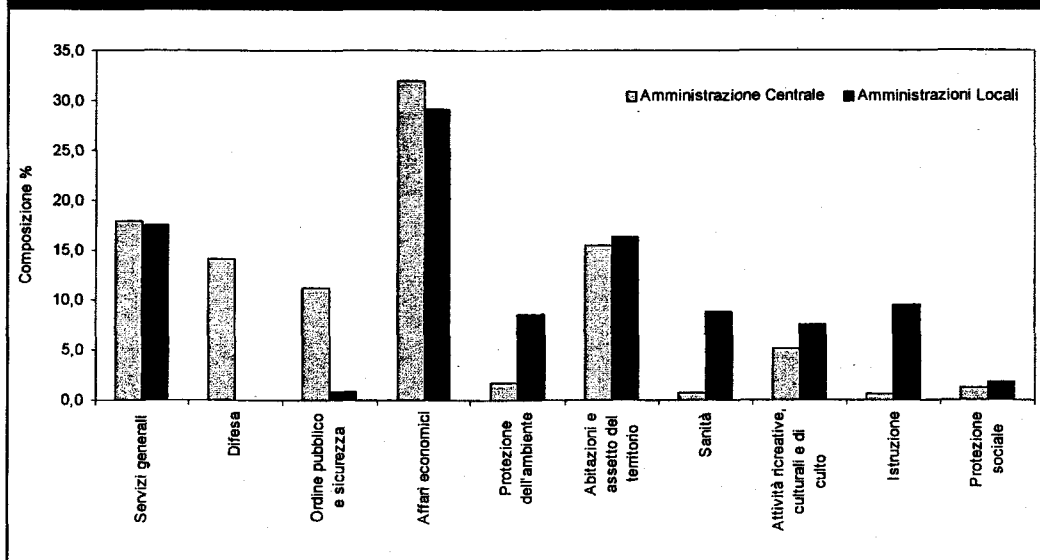
FIGURA 4.2: SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI (tassi di crescita)

Quasi l'80 per cento della spesa fa capo alle Amministrazioni locali. La spesa per investimenti di province e comuni supera l'1,3 per cento del PIL; quella diretta del bilancio dello Stato non raggiunge lo 0,4 per cento.

La composizione funzionale della spesa per investimenti è rimasta sostanzialmente costante nel periodo considerato. Circa il 30 per cento è destinato agli affari economici (agricoltura, attività manifatturiere, trasporti, telecomunicazioni, ecc.). La funzione servizi generali e quella relativa ad abitazioni e assetto del territorio assorbono ciascuna oltre il 15 per cento delle erogazioni. Quote dell'ordine del 7 per cento vanno alla sanità, all'ambiente, all'istruzione e alle attività ricreative, culturali e di culto.

FIGURA 4.3: SPESA PER INVESTIMENTI DELLA PA: COMPOSIZIONE FUNZIONALE E RIPARTIZIONE PER ENTE ISTITUZIONALE

Le funzioni affari economici e servizi generali assorbono la maggior parte della spesa sia a livello centrale che a livello locale. Una quota significativa della spesa statale è destinata alla difesa (14 per cento) e all'ordine pubblico e alla sicurezza (11 per cento). A livello locale sono particolarmente rilevanti la spesa per l'istruzione (10 per cento), la sanità (9 per cento) e la protezione dell'ambiente (8 per cento).

FIGURA 4.4: COMPOSIZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PER INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E LOCALI (media 2000-2006)

Benché la spesa diretta dello Stato rappresenti meno di un quinto del totale, il bilancio dello Stato finanzia la gran parte delle erogazioni, trasferendo risorse a favore degli Enti che poi curano la realizzazione degli interventi. La somma dei pagamenti del

bilancio per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti della PA ammonta tra il 2000 e il 2007 a circa il 77 per cento della spesa per investimenti lordi della PA. Il bilancio dello Stato finanzia inoltre investimenti effettuati da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche ma destinati comunque ad arricchire il patrimonio infrastrutturale del Paese (tra tutti, spiccano i contributi agli investimenti delle Ferrovie, pari nella media del periodo 2000-2007 a 3,5 miliardi annui).

TAVOLA 4.4: SPESE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI¹ E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI² DELLA PA (milioni di euro)

Anni	Bilancio Stato		Totale	Conto PA	%
	IFL	Contr. Inv.			
2000	3.540	17.850	21.390	28.749	74,4
2001	4.820	23.836	28.656	31.613	90,6
2002	4.794	23.716	28.510	33.466	85,2
2003	5.727	23.825	29.552	35.551	83,1
2004	5.554	21.824	27.378	37.546	72,9
2005	5.456	18.755	24.211	36.461	66,4
2006	3.527	19.913	23.440	35.236	66,5
2007	6.555	22.398	28.953	37.571	77,1

1) Bilancio dello Stato e totale PA.

2) Bilancio dello Stato.

L'entità complessiva dei pagamenti del bilancio dello Stato nel periodo 2000-2007 è analoga a quella dei relativi stanziamenti di competenza evidenziando una accelerazione nell'ultimo biennio. Va in ogni caso ricordato che i pagamenti vengono effettuati a valere sia su stanziamenti di competenza, sia in conto residui (cioè a valere su stanziamenti relativi a esercizi precedenti). In media ogni anno si spende per investimenti fissi lordi circa il 35 per cento dello stanziamento di competenza; circa il 60 per cento della parte rimanente viene speso nei successivi tre esercizi.

TAVOLA 4.5: STANZIAMENTI, IMPEGNI E PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER INVESTIMENTI FISSI LORDI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI DELLA PA (milioni di euro)

Anni	Investimenti Fissi Lordi			Contr Inv PA			Totale		
	stanz.ti	impegni	pag.ti	stanz.ti	impegni	pag.ti	stanz.ti	impegni	pag.ti
2000	5.136	4.831	3.540	23.331	22.537	17.850	28.467	27.368	21.390
2001	5.917	5.526	4.820	27.927	25.817	23.836	33.844	31.343	28.656
2002	5.786	5.265	4.794	25.756	23.389	23.716	31.542	28.654	28.510
2003	5.848	5.747	5.727	24.095	23.270	23.825	29.943	29.017	29.552
2004	5.763	5.524	5.554	24.989	22.984	21.824	30.752	28.508	27.378
2005	6.198	6.145	5.456	20.225	18.637	18.755	26.423	24.782	24.211
2006	4.196	4.138	3.527	16.124	14.612	19.913	20.320	18.750	23.440
2007	6.424	5.949	6.555	20.620	19.324	22.398	27.044	25.273	28.953

Stanziamenti di bilancio per infrastrutture

Con riferimento alle leggi di spesa pluriennali (tabella F della legge finanziaria), e in particolare alla parte di tali leggi che si riferisce a interventi infrastrutturali, tra il 2007 e il 2008 sono stati autorizzati stanziamenti complessivi per circa 88 miliardi (oltre 38 miliardi destinati al quadriennio 2007-2010 e 50 miliardi agli anni successivi). Di questi circa 54 miliardi consistono in risorse aggiuntive, autorizzate con specifici provvedimenti di spesa e con le ultime manovre del biennio.

TAVOLA 4.6: STANZIAMENTI DI BILANCIO AUTORIZZATI PER GLI ANNI 2007 E SUCCESSIVI PER INTERVENTI INFRASTRUTTURALI A CARATTERE PLURIENNALE (milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011 ss.	Totale
Legge obiettivo	1.204	1.404	1.703	1.703	16.956	22.970
di cui risorse autorizzate da leggi precedenti:	1.104	1.104	1.104	1.104	9.571	13.987
Rete tradizionale e sistema AV AC	4.318	3.304	5.303	3.753	17.431	34.109
di cui risorse autorizzate da leggi precedenti:	459	280	3.603	3.253	11.931	19.525
Sistema metropolitano	810	20	30	30	120	1.010
ANAS	1.762	1.560	1.560	0	0	4.882
Viabilità	170	53	27	12	88	350
Aree urbane	498	242	199	4	0	943
Sistema portuale e aeroportuale	3	143	20	32	20	218
Edilizia statale	245	281	1.271	1.656	20	3.473
Fondo aree sottoutilizzate (quota 30%)	30	330	1.320	2.750	14.884	19.314
Altri interventi	155	106	84	84	111	540
TOTALE	9.195	7.443	11.517	10.024	49.630	87.809
di cui risorse autorizzate da leggi precedenti:	1.563	1.384	4.707	4.357	21.502	33.513

Legge Obiettivo

Le Leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno autorizzato ulteriori risorse, in termini di contributi quindicennali per complessivi 8.982 milioni a decorrere dagli anni 2007 e successivi.

Con le risorse recate dalla Legge finanziaria 2007 è stata finanziata l'assunzione di mutui per un valore complessivo di oltre 1.390 milioni per la realizzazione di opere inserite nel programma delle infrastrutture strategiche.

Con i contributi quindicennali stanziati dalla Legge finanziaria 2008, a fronte di un volume di investimenti complessivo stimabile in circa 2.950 milioni, fino ad oggi sono stati finanziati progetti per 1.044 milioni.

I finanziamenti complessivamente concessi riguardano le seguenti tipologie di intervento:

TAVOLA 4.7: FINANZIAMENTI PER TIPOLOGIE DI INTERVENTO

	milioni	%
Ferrovie	69	3
Strade	184	8
Settore idrico	638	26
Metropolitane	643	26
MOSE	100	4
Porti	800	33
TOTALE	2.434	100

Ferrovie

Le risorse complessivamente stanziare per le Ferrovie per gli anni 2007 e seguenti ammontano a 34,1 miliardi di cui 24,6 destinati al completamento della rete tradizionale e 9,5 al sistema AV\AC Torino-Milano-Napoli. Le risorse aggiuntive recate dalla Legge finanziaria 2007 e dai decreti legge 81 e 159 del 2007 ammontano a 14,6 miliardi di cui 6,5 destinati al completamento della rete tradizionale e 8,1 al sistema AV\AC Torino-Milano-Napoli.

FERROVIE DELLO STATO

Il supporto che lo Stato, non solo in Italia, è chiamato a fornire al Gruppo Ferrovie dello Stato (FS) è riconducibile: i) in gran parte a interventi infrastrutturali (investimenti sia sulla rete tradizionale sia su quella per l'Alta Velocità/Alta Capacità AV\AC, nonché corrispettivi in conto esercizio per il servizio di gestione della rete); ii) per la quota residua a interventi finalizzati alla fornitura di servizi per il trasporto di passeggeri e merci, sia a livello locale (trasporto regionale) sia nazionale (tratte a medio-lunga percorrenza).

L'insufficienza degli interventi dello Stato è destinata, da un lato, a determinare un rallentamento nell'azione di recupero del divario infrastrutturale e di crescita economica del Paese rispetto al resto d'Europa e, dall'altro, rischia di compromettere la qualità e la capillarità del servizio ai cittadini e alle imprese.

Il Governo, fin dall'inizio della legislatura ha dovuto compiere un significativo intervento finanziario a favore del Gruppo FS che, negli anni precedenti, aveva subito un consistente rallentamento degli stanziamenti, con elevato rischio di interruzione dei cantieri già avviati. In tale periodo è stato stanziato per il triennio 2006-2008 un importo complessivo di poco inferiore ai 10 miliardi a supporto degli investimenti sulla rete ferroviaria, destinati per circa il 60 per cento alla rete tradizionale e per la quota residua al progetto AV\AC; una parte consistente di tali somme è stata destinata a finanziare interventi infrastrutturali nel Mezzogiorno.

Lo Stato, inoltre, si è fatto carico di circa 13 miliardi di debiti di RFI/TAV per consentire al Gruppo di finanziare in via autonoma e senza garanzia dello Stato il completamento della linea AV\AC Torino – Milano – Napoli (circa 6 miliardi).

Negli ultimi 20 mesi, il Governo ha altresì corrisposto al Gruppo FS (RFI) risorse per complessivi 2,3 miliardi quale corrispettivo in conto esercizio per la gestione della rete ferroviaria.

Nello stesso periodo, al Gruppo FS (Trenitalia) sono stati riconosciuti ulteriori 4,6 miliardi come corrispettivo per il trasporto passeggeri e merci su base sia locale (trasporto regionale) sia nazionale (medio-lunga percorrenza).

Si tratta quindi di interventi a vario titolo che hanno inciso sul bilancio dello Stato dei tre anni considerati per oltre 16 miliardi, a cui si aggiungono i 13 miliardi di debiti RFI/TAV accollati dallo Stato, e che sono in gran parte destinati a manifestare i propri effetti positivi nei prossimi anni, in termini di efficienza del servizio per i cittadini e le imprese del Paese.

	INVESTIMENTI			CONTO ESERCIZIO		
	Rete Tradizionale	Rete AV AC	Rete AV AC (accollo debiti)	Trenitalia	RFI	Totale
2006	0,1	1,8 (a)				1,9
2007	3,8 (b)	0,5	13,0	2,7	1,2	21,2
2008 (c)	1,9	1,4		1,9	1,1	6,3
Totale	5,8	3,7	13,0	4,6	2,3	29,4 (d)

a) L'importo indicato si riferisce solo agli stanziamenti disposti dal DL emanato nel giugno 2006.

b) L'importo include 1,035 miliardi autorizzati dal DL 159/2007 (collegato alla Finanziaria 2008)

c) Le somme indicate sono al lordo degli accantonamenti (19,5 per cento) disposti dall'articolo 1, comma 507, della Legge finanziaria 2007. Per l'erogazione di tale ammontare risulta necessaria l'emanazione di un provvedimento *ad hoc*.

d) Va peraltro rilevato che le leggi finanziarie 2006 e 2007 hanno previsto contributi pluriennali stanziati anche negli anni successivi per l'attuazione del contratto di programma 2007-2011 e per il finanziamento della linea AV|AC TO-MI-NA (v. tavola 3 – voce FS).

Volendo ripercorrere gli stanziamenti dello Stato a favore del Gruppo FS negli ultimi anni, si rileva che dal 2002 al 2006 (Legge finanziaria) sono stati stanziati circa 14 miliardi per investimenti infrastrutturali sulla rete, mentre, dal giugno 2006 ad oggi, le risorse stanziare in bilancio allo stesso titolo a favore del Gruppo ammontano a circa 10 miliardi (senza tener conto, come detto, dell'importo del debito RFI/TAV accollato dallo Stato).

Tale andamento dimostra, quindi, l'impegno dello Stato, nonostante i vincoli di finanza pubblica. Tuttavia a oggi le risorse stanziare non risultano ancora sufficienti a coprire i fabbisogni previsti nell'anno dall'azienda.

Prendendo a riferimento le ultime stime fornite dal Gruppo FS che in parte rimodulano quanto previsto per il 2008 nel Piano Industriale 2007-2011, sono state avanzate richieste dell'ordine di 1,5 miliardi, relativamente a:

- 200 milioni circa per l'acquisto di treni destinati al trasporto locale;
- 500 milioni come apporto al capitale di FS, quale prima tranche di un intervento complessivo di piano dell'ordine di 2 miliardi, destinati alla ristrutturazione del business trasporto merci;
- 400 milioni circa per il rinnovo del Contratto di servizio tra Trenitalia e le Regioni a Statuto ordinario, scaduto a dicembre 2007;
- 400 milioni per la stipula del Contratto di programma-parte servizi, concernente l'attività di gestione della rete ferroviaria al fine di consentire la stipula del Contratto di Programma-parte servizi tra il Ministero delle Infrastrutture e RFI.