

IV.2 Risanamento dei conti pubblici

Nel 2006 il saldo di bilancio al netto della spesa di interessi sarà pari allo 0,5 per cento e il debito si collocherà al 107,7 per cento del PIL, in crescita per il secondo anno consecutivo. Il confronto con il 1992 è emblematico. In tale anno il saldo primario fu pari al 1,8 per cento del PIL, il rapporto debito PIL si attestò al 105,2 per cento.

Tra il 1992 e il 2000, l'aumento dell'avanzo primario, la riduzione della spesa per interessi e il programma di privatizzazioni consentirono un pronunciato miglioramento degli equilibri della finanza pubblica.

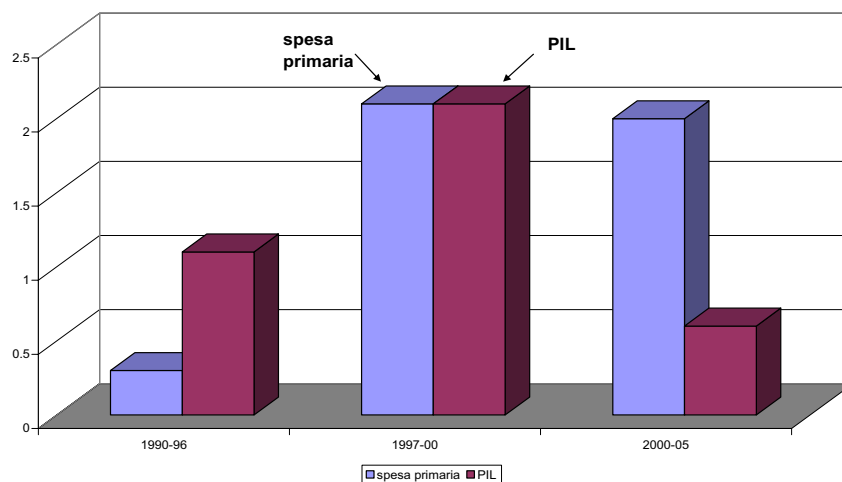
Oggi, nel 2006, il risanamento della finanza pubblica può contare su un ventaglio di opzioni più ristretto. Inevitabilmente più contenuto è il contributo potenziale dei programmi di privatizzazione al processo di riduzione del debito. Soprattutto, a differenza degli anni novanta, la spesa per interessi è destinata piuttosto a crescere che a diminuire perché prevale una prospettiva di aumento dei tassi di interesse su scala internazionale.

Risanamento dei conti pubblici significa determinare un aumento del saldo primario, che nel giro di pochi anni va riportato ai migliori livelli degli anni '90. Solo così potrà costantemente ridursi il peso del debito pubblico. Ragioni di equità e di efficienza richiedono che al ricostituirsi di un consistente avanzo primario contribuiscano in primo luogo due indirizzi: un regime di tassazione più equo e ripulito dai mali dell'evasione e della elusione, una decisa riduzione delle inefficienze dell'apparato delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali con conseguenti economie di spesa pubblica. Il perseguimento dei due indirizzi può e deve fornire un contributo di rilievo al riequilibrio dei conti pubblici. In questo senso già si è orientata la manovra correttiva.

Ma sarebbe illusorio pensare che da soli essi possano correggere gli andamenti di fondo della finanza pubblica. La dimensione dello squilibrio rende indispensabile intervenire anche su tendenze strutturali della spesa pubblica che sono sempre meno favorevoli. Tra il 1990 e il 1996, la spesa pubblica primaria in termini reali aumentò a un tasso medio annuo dello 0,3 per cento, il PIL dell'1,1 per cento (cfr. Fig. IV.4) e diminuì quindi l'incidenza sul reddito della spesa primaria. Tra il 1997 e il 2000, la dinamica della spesa primaria raggiunse il 2,1 per cento (in linea con la crescita del PIL)

sicché si stabilizzò il rapporto fra spesa e PIL. Tra il 2000 e il 2005, la spesa primaria ha continuato ad aumentare allo stesso tasso che nel quadriennio precedente, mentre la crescita del PIL si è collocata allo 0,6 per cento; crebbe così il rapporto fra spesa primaria e PIL.

Figura IV.4 – Tassi di crescita di spesa e reddito



Agli interventi, essenziali, per il rilancio della crescita e della produttività, vanno dunque associate misure strutturali dirette a piegare la dinamica della spesa pubblica. Per far ciò è indispensabile non solo operare sul fronte delle entrate, ma anche intervenire sui grandi comparti da cui scaturisce la parte predominante delle spesa pubblica: l'apparato delle amministrazioni pubbliche e conseguentemente il pubblico impiego; il sistema pensionistico, pubblico e complementare; il servizio sanitario nazionale; la finanza degli enti decentrati.

Pensare che il riequilibrio dei conti pubblici possa essere compiuto senza intervenire sui comparti essenziali che ne costituiscono l'impianto fondamentale sarebbe del tutto illusorio. Ma sarebbe anche un grave errore pensare – o far credere – che intervenire sull'impianto delle funzioni essenziali del sistema pubblico significhi impoverirne la funzione di solidarietà, di promozione della crescita, di fornitura ai cittadini di beni pubblici essenziali quali la giustizia, la sicurezza e l'istruzione. È vero il contrario: solo nel contesto di una finanza pubblica risanata lo Stato e i poteri pubblici locali possono assicurare appieno la loro funzione economica e sociale. Ciò è tanto più

vero in quanto quei quattro settori presentano squilibri intrinseci, inefficienze, duplicazioni, arretratezze che di per sé richiedono interventi correttivi e offrono ampi spazi per compierli. Se anche non dovessimo ridurre il *deficit* e alleggerire il peso del debito, dovremmo ugualmente por mano a un intervento su quei comparti per ridurre la pressione fiscale e per liberare risorse da destinare allo sviluppo di infrastrutture e servizi pubblici, alla creazione di nuove opportunità per i giovani, alla promozione della crescita e dell'equità.

Il seguito di questo paragrafo costituisce una argomentazione più analitica, comparto per comparto, della necessità, della possibilità e della direzione dell'intervento correttivo. Non costituisce un piano dettagliato, di cui ancora non si dispone. Per ognuno dei quattro comparti sono infatti in corso studi e consultazioni, nell'ambito del Governo e in collaborazione con rappresentanti degli enti territoriali e delle parti sociali, volte a individuare le forme di intervento più appropriate. Il lavoro di preparazione proseguirà dopo la presentazione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria e si concluderà in settembre con la presentazione della Relazione Previsionale e Programmatica e della Legge finanziaria.

Politiche di bilancio responsabili e informate richiedono una più appropriata struttura del bilancio, più efficaci controlli sui conti e completa trasparenza. Il governo si farà portatore di un progetto riformatore, volto a rivisitare la struttura del bilancio, rafforzare il monitoraggio sui conti in corso d'anno, garantire l'indipendenza dell'Istituto di Statistica.

CONTROLLO, AFFIDABILITÀ E TRASPARENZA DEL SISTEMA DEI CONTI PUBBLICI

1. Il sistema dei conti pubblici è l'espressione sintetica dell'insieme delle politiche pubbliche, in termini di autorizzazione a spendere e a prelevare tributi. Anche la decisione di bilancio, che pur riguarda l'attività dello Stato, coglie le scelte allocative dell'intera azione pubblica attraverso la definizione delle relazioni finanziarie con gli altri soggetti appartenenti al sistema delle pubbliche amministrazioni. La ricostruzione del quadro aggregato e l'articolazione degli obiettivi per sottosettori è importante sia per allocare le risorse pubbliche in modo efficiente, sia per verificare la coerenza della decisione annuale rispetto agli obiettivi. Oggi il sistema dei conti pubblici soffre di inconvenienti sotto tre profili:

Trasparenza allocativa. L'attuale forma-bilancio non è significativa quanto al grado di decisione-comprensione delle politiche adottate annualmente con la manovra finanziaria. Ciò dipende in primo luogo dal fatto che la struttura contabile del bilancio

dello Stato, al pari della documentazione sottostante, riflette criteri di gestione amministrativa piuttosto che di politica economica.

Delimitazione delle responsabilità. L'attuale struttura documentale del bilancio non consente di individuare la responsabilità nelle decisioni e nei comportamenti dei vari soggetti che fanno parte delle Amministrazioni pubbliche. Anche se la decisione annuale in Parlamento riguarda solo il bilancio dello Stato, la ricostruzione del quadro aggregato delle politiche pubbliche e la disarticolazione degli obiettivi per sottosettori resta decisiva sia per una migliore allocazione delle risorse, sia per la verifica di coerenza delle decisioni annuali rispetto agli obiettivi aggregati. La difficile delimitazione degli ambiti di responsabilità investe anche i flussi finanziari che intercorrono tra Stato ed altri enti, non ancora perfettamente raccordabili in relazione all'utilizzo di diversi sistemi contabili. Ciò rende obiettivamente difficile il consolidamento dei conti pubblici.

Trasposizione delle transazioni in termini di SEC 95. La struttura del bilancio non consente una trasposizione immediata delle transazioni in termini di SEC95. Ciò deriva da tre circostanze: manca una classificazione economica omogeneamente applicata; i percorsi di spesa (o di entrata) non sono tracciati in modo da individuare il momento in cui si registra l'effetto finale sul sistema economico; è carente la classificazione delle operazioni in termini economici (operazioni finanziarie, garanzie dello Stato, etc.).

2. Alla luce di tali considerazioni, il Ministro dell'Economia e delle Finanze promuoverà una revisione del processo di bilancio, che tenga conto delle più recenti esperienze straniere. Essa potrebbe articolarsi nei passi seguenti:

- riesame e modifica della struttura classificatoria del bilancio dello Stato, al fine di conseguire una migliore comprensione delle politiche sottese alla presentazione contabile delle autorizzazioni di spesa;

- messa a fuoco delle responsabilità per le politiche di settore (nesso tra funzioni e strutture amministrative responsabili), istituendo un raccordo chiaro tra gli aggregati normalmente utilizzati nei documenti di finanza pubblica e i sottosettori di contabilità nazionale (amministrazioni centrali, locali, enti di previdenza);

- accentuazione della possibilità di gestire in modo flessibile le poste di bilancio, da esercitarsi con riferimento al raggiungimento ottimale di specifici obiettivi autorizzati dal Parlamento;

- trasposizione delle transazioni in termini di SEC 95 da realizzare attraverso un raccordo chiaro e condiviso tra i dati di cassa e quelli di contabilità nazionale, nonché del raccordo tra flussi e stock;

- istituzione di incisivi strumenti di conoscenza e controllo in corso d'anno, basati su verifiche per comparti e per settori, periodicamente rese pubbliche e discusse con i soggetti interessati. Prioritario in tal senso sarà il completamento del Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), sia con l'estensione operativa a tutti i soggetti coinvolti, sia attraverso una completa accessibilità, secondo modalità da definire, anche ad altri soggetti pubblici quali il Parlamento e la Corte dei Conti.

- potenziamento (nei metodi e nelle risorse umane) delle analisi svolte dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in sede di verifica tecnica delle relazioni trasmesse dalle amministrazioni di settore sulla quantificazione degli elementi di spesa (certi o possibili) recati dai testi normativi.

3. Il disegno qui delineato sarà accompagnato dalla promozione di modifiche istituzionali concernenti i soggetti che partecipano alle decisioni di finanza pubblica, al

fine di garantire la sostenibilità del cambiamento. L'azione mirerà a sviluppare istituzioni atte promuovere maggiore responsabilità nelle decisioni e maggiore controllo degli andamenti dei conti pubblici. Tali istituzioni dovranno essere autorevoli, trasparenti nella metodologia e contendibili nelle informazioni.

4. A tale scopo, il Governo interverrà sulle caratteristiche istitutive della Commissione di garanzia sull'informazione statistica, affinché essa provveda al monitoraggio dei dati del SISTAN, garantendone l'affidabilità e la trasparenza nei confronti di chi assume le decisioni di finanza pubblica. La Commissione di garanzia risponderà al Parlamento e sarà dotata di adeguati strumenti informativi e operativi per esercitare efficacemente il proprio ruolo. L'ISTAT sarà reso autonomo rispetto all'Esecutivo e indipendente. In aggiunta, il Governo procederà ad una rivisitazione dei compiti della Alta Commissione sul federalismo, al fine di valutarne la trasformazione in organismo tecnico di coordinamento e monitoraggio delle relazioni finanziarie tra livelli di governo e il Patto di stabilità interno.

5. Il Governo, infine, vedrebbe con favore il potenziamento delle strutture tecniche che in ambito parlamentare verificano gli andamenti di finanza pubblica, potenziamento che assumerà le forme organizzative che le Camere, nella loro autonomia, valuteranno come le più efficaci. In questa prospettiva, il Governo intende assicurare ogni possibile collaborazione, finalizzata alla massima diffusione e accessibilità delle informazioni e dei dati conoscitivi.

Funzioni dello Stato e loro organizzazione

La spesa pubblica destinata all'esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato costituisce parte preponderante della spesa pubblica totale. Ma concepire un suo contenimento in termini di tetti o di riduzioni di costo del personale significa non cogliere il vero spazio che si offre alla politica di risanamento dei conti pubblici. Solo partendo dalle funzioni dello Stato e concependone una architettura moderna, pienamente padrona delle nuove tecnologie, svincolata da schemi organizzativi oggi non più necessari è possibile alleggerire, con un unico processo, la struttura, il costo, il peso per il cittadino, delle pubbliche amministrazioni. Il contenimento della spesa deve divenire la risultante di una riforma del modo di esercizio delle funzioni – grandi e piccole – dell'apparato dello Stato.

Un progetto di riorganizzazione delle funzioni e degli apparati amministrativi pubblici può costituire il mezzo per migliorare l'esercizio delle funzioni, avvicinare lo Stato ai cittadini e alle imprese e per realizzare importanti economie di risorse. Un progetto in tal senso deve essere concepito assumendo come elemento centrale l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione. Tale assunzione significa riprendere il filo del trasferimento ordinato di funzioni amministrative ai Comuni, nonché alle

Province, alle Città metropolitane e alle regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Una pubblica amministrazione efficace, snella ed efficiente nella sua struttura organizzativa è amica del cittadino e dell'impresa e si pone come fattore chiave dello sviluppo e della competitività del Paese. Nel mondo delle nuove tecnologie e della concorrenza internazionale le amministrazioni pubbliche vanno trasformate perché possano svolgere al meglio i propri compiti e ritrovare l'orgoglio della propria funzione; ne risulteranno anche un minor costo dei servizi resi e un contenimento della pubblica spesa. La valorizzazione delle risorse umane attraverso interventi tesi alla formazione e, nell'ambito dei rinnovi contrattuali, a nuove e più efficaci forme di riconoscimento del merito) e la riorganizzazione dei processi produttivi (ampliando la mobilità e sfruttando gli investimenti sinora compiuti nella direzione della modernizzazione tecnologica) sono gli elementi portanti di una strategia volta a rendere più moderno e più efficace il settore pubblico.

I problemi della giustizia in Italia, ad esempio, sono in larga misura legati alla soluzione di nessi organizzativi e gestionali. L'utilizzo efficiente delle risorse è la chiave di volta di un processo che va svolto sia attraverso la revisione degli assetti organizzativi degli apparati centrali e periferici del Ministero ed il coordinamento delle sedi giudiziarie sia attraverso intese e accordi con gli enti territoriali e con le Regioni, che valorizzino la sinergia tra risorse statali e risorse espresse dal territorio.

Una riorganizzazione del modo di svolgere le funzioni dello Stato può essere facilitata dal fatto che nei prossimi anni, cresceranno in maniera significativa i flussi di cessazione del personale per andata in pensione. E' essenziale che tale fenomeno venga gestito accortamente per consentire contestualmente una profonda riorganizzazione dei processi, un contenimento della spesa complessiva, un ingresso di nuove professionalità nella pubblica amministrazione, una ripresa dei concorsi pubblici. Si attingerà sia all'esterno del settore pubblico sia a giovani da tempo operanti nelle amministrazioni ma ancora privi di un posto di ruolo. In questo contesto sarà possibile e necessario contenere il ricorso alle consulenze e alle collaborazioni, valutandone con adeguati meccanismi l'efficacia e il costo.

E' dunque in un contesto di condivisione delle scelte e delle modalità di intervento, che verrà affrontato il problema dell'assetto complessivo della pubblica amministrazione. Nell'ambito di ciascuna istituzione, si dovranno individuare quelle

microfunzioni non essenziali che troppo spesso si traducono soltanto in un incremento dei costi. Tale disegno renderà possibile l'accorpamento, la razionalizzazione e la conseguente eliminazione di quegli organismi, enti e strutture che costituiscono, di fatto, una duplicazione di attività già esistenti o lo svolgimento di attività non più necessarie. Tutti i processi di trasferimento di funzioni fra istituzioni pubbliche, o verso il settore privato, o fra centro e periferia dovranno avvenire in un contesto di piena e certa sostenibilità economica. Con una prima immediata iniziativa il personale verrà prevalentemente riallocato alle funzioni essenziali, mentre verrà mantenuta una quota minima di addetti nei servizi di *back office*.

Sotto il profilo retributivo, per favorire il pieno instaurarsi della fase di sviluppo, in un contesto idoneo a consentire un ordinato svolgimento dei rinnovi contrattuali, appare comunque necessario rafforzare lo sforzo della moderazione salariale, nell'ambito della quale si dovranno individuare meccanismi premianti collegati a strumenti di valutazione e controllo di gestione ormai affinati da anni di sperimentazione. Il ricorso a questi strumenti potrà anche consentire la costruzione di percorsi di carriera che diano al personale della pubblica amministrazione un quadro di certezze e di adeguati incentivi.

Sistema pensionistico

Per effetto delle importanti riforme introdotte nelle precedenti legislature, la spesa pensionistica ha registrato una dinamica relativamente più contenuta rispetto a quello di altre voci di spesa. Il tasso di crescita medio annuo è diminuito dal 2,1 per cento tra il 1997 e il 2000 all'1,4 per cento nell'ultimo quinquennio. E' ancora aumentata l'incidenza anche di tale voce sul PIL. Inoltre, gli andamenti demografici fanno prevedere, a parità di legislazione, un ulteriore anche se relativamente contenuto incremento del rapporto fra la spesa pensionistica e il prodotto interno lordo.

Gli andamenti della spesa pensionistica stimati sulla base del quadro macroeconomico tendenziale prevedono nel periodo 2006-2011 un rallentamento della dinamica a partire dal 2009 dovuto al progressivo operare della riforma del 2004² (tav.

² Gli effetti in termini di minori erogazioni di buonuscita dei dipendenti pubblici si registrano anche nella dinamica delle altre prestazioni sociali in denaro.

IV.2). Nonostante ciò, la spesa in rapporto al PIL continuerà a crescere nel medio lungo periodo per effetto dell'invecchiamento demografico, fino a raggiungere il suo punto di massimo nell'intervallo 2035-2040 con un incremento rispetto al livello del 2005 di circa 1,2 punti percentuali. È vero che tale incremento è basso nel confronto europeo³; ma il livello del rapporto è tra i più alti in Europa, collocandosi nel 2004 al 14,2 per cento contro il 10,6 della media europea.

L'unico modo di raggiungere la condizione di equilibrio senza ridurre le prestazioni, è l'allargamento della popolazione attiva, anche attraverso l'emersione contributiva e l'aumento dei tassi di occupazione in particolare tra le donne e le fasce più anziane, che tenga conto del fatto che il miglioramento della salute umana e l'allungamento della vita media permettono di restare attivi ben oltre l'età attuale dell'andata in pensione.

Il superamento della discontinuità (il cosiddetto 'scalone') della riforma pensionistica del 2004 comporterà in ogni caso la necessità di reperire i mezzi necessari alla copertura.

Tavola IV.2 – Spesa per pensioni, Amministrazioni pubbliche
(valori assoluti in mln di euro)

	Consuntivo	Previsioni					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pensioni (*)	198.872	207.440	215.910	224.960	231.250	238.350	246.250
(tasso di variazione in %)		4,3%	4,1%	4,2%	2,8%	3,1%	3,3%
(rapporto al PIL)	14,0%	14,1%	14,3%	14,4%	14,3%	14,3%	14,3%

(*) La spesa per pensioni è inglobata nel complessivo aggregato della spesa per prestazioni sociali in danaro.

Il principio di equità attuariale, introdotto nel sistema pensionistico dalla riforma Dini sarà difeso e rafforzato. La riduzione del cuneo fiscale sarà finanziata in modo tale da non attingere ai contributi previdenziali. La revisione dei coefficienti di trasformazione, che non comporta una diminuzione del montante contributivo

³ Per l'Italia l'incremento 2004-2030 è di 0,8 punti percentuali contro 1,4 della UE15 e 1,3 della UE25; l'incremento 2004-2050 per l'Italia è di 0,4 punti percentuali contro i 2,2 della UE15 e i 2,1 della UE25. Rispetto al recente rapporto EPC-WGA i livelli del rapporto spesa/PIL indicate nel presente documento scontano la revisione del PIL effettuata dall'ISTAT con la Notifica di Contabilità Nazionale del 1° marzo 2006.

individuale, contribuirà a preservare la stabilità finanziaria del sistema e quella della finanza pubblica nel suo complesso (cfr. Riquadro).

Le linee di un intervento volto a raggiungere il pieno equilibrio del sistema pensionistico saranno studiate, discusse e definite in vista della prossima legge finanziaria. La concertazione con le categorie sociali aiuterà il governo a individuare gli interventi più appropriati per conseguire gli obiettivi imposti dallo stato dei conti pubblici.

TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

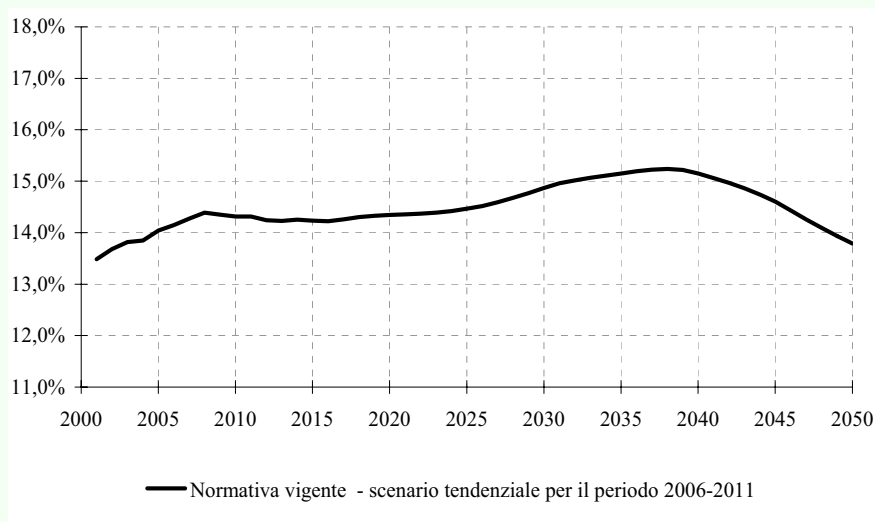
In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995, di seguito si illustra l'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

La previsione recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flussi migratori sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat con base 2005. Per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, la produttività per occupato si attesta attorno all'1,7 per cento medio annuo (1,8 per cento a partire dal 2026 e gradualmente crescente verso tale valore negli anni precedenti) mentre le ipotesi relative al mercato del lavoro implicano una dinamica del tasso di occupazione che passa, nella fascia di età 15-64, dal 57,5 del 2005 al 67,8 del 2050. La dinamica endogena del PIL conseguente alle ipotesi macroeconomiche e demografiche adottate, si attesta attorno all'1,4-1,5 per cento medio annuo nell'intero periodo di previsione. I valori iniziali del PIL scontano la revisione effettuata dall'Istat con la Notifica di Contabilità Nazionale del 1° marzo 2006 e, per il periodo 2007-2011, la previsione adotta le ipotesi macroeconomiche dello scenario tendenziale definito nel DPEF.

Dopo una lieve decrescita nel periodo 2008-2015 per effetto dei provvedimenti normativi di elevamento dei requisiti minimi previsti dalla legge n. 243/2004, il rapporto spesa/PIL riprende a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico, i cui effetti sono in parte limitati anche dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento disposti dalla predetta legge anche nel regime misto e contributivo. La curva raggiunge il valore massimo di circa 15,2 per cento attorno al 2038 e si attesta al 13,8 per cento nel 2050, dopo una fase di decrescita. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione è dovuto essenzialmente al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo e al peso decrescente delle generazioni del baby boom.

In assenza della revisione decennale dei coefficienti di trasformazione, il rapporto risulterebbe sostanzialmente immutato fino al 2015, più elevato di circa 1,5 per cento nel punto di massimo e di poco meno del 2 per cento alla fine del periodo di previsione.

**Figura 1 – Spesa pubblica per pensioni
(in percentuale del PIL)**



(1) Diversamente da quanto pubblicato nel rapporto RGS n° 7 del dicembre 2005, i livelli del rapporto spesa/PIL scontano la revisione del PIL effettuata dall'ISTAT con la Notifica di Contabilità Nazionale del 1° marzo 2006. Lo scenario macroeconomico recepisce le ipotesi del quadro Tendenziale del DPEF 2007-2011

PREVIDENZA COMPLEMENTARE

Il Governo si impegna ad assumere ogni iniziativa utile al rilancio della previdenza complementare nei settori privati e pubblici.

L'emanazione delle direttive generali da parte della Covip consente a tutti i soggetti interessati – parti sociali, istituzioni, enti ed operatori di mercato – di procedere agli adeguamenti necessari per il pieno decollo della previdenza complementare e il conseguente conferimento del TFR alle forme pensionistiche del secondo pilastro.

Il Governo conferma l'impianto generale derivante dalla legislazione che, a partire dalle riforme previdenziali degli anni '90, ha disciplinato il settore e si riserva comunque di valutare, previa consultazione delle parti sociali e degli operatori, l'opportunità di introdurre perfezionamenti alla normativa di cui al decreto legislativo n. 252/05, utili a massimizzare i meccanismi di incentivazione delle adesioni in un quadro di trasparenza, di stabilità e di efficienza di tutte le forme pensionistiche.

Il Governo ha dovuto prendere atto dell'incompletezza del quadro regolatorio del Fondo di garanzia per l'accesso al credito delle imprese che conferiscono il TFR (di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 252/05) ed è impegnato alla rapida risoluzione delle questioni emerse.

Per quanto riguarda la previdenza complementare dei dipendenti della pubblica amministrazione, il Governo è impegnato a rimuovere gli specifici ostacoli che hanno finora tardato la costituzione dei fondi pensione in comparti, come quello dei Ministeri e degli Enti pubblici non economici, nonché quello delle regioni, Enti locali e sanità,

che hanno già sottoscritto o sono in condizione di sottoscrivere in tempi brevi le fonti istitutive.

Il Governo, infine, è impegnato ad emanare la normativa secondaria riguardante l'istituzione della Forma pensionistica residuale presso l'INPS (di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 252/05), nonché il decreto interministeriale relativo alle forme pensionistiche preesistenti.

Sistema sanitario nazionale

Tra il 2000 e il 2005 la spesa sanitaria delle Amministrazioni Pubbliche è cresciuta in termini reali a un tasso medio annuo di circa il 4 per cento. L'incidenza sul PIL è aumentata dal 5,7 per cento al 6,7 per cento. Hanno concorso a tali andamenti la spesa per dipendenti, gli acquisti di beni e servizi e la spesa per prestazioni acquistate direttamente sul mercato.

La dinamica della spesa sanitaria è determinata da due fattori di fondo: l'invecchiamento della popolazione e il progresso della medicina, che genera migliori cure ma anche un continuo aumento dei costi. Il sistema sanitario italiano si colloca in una posizione di assoluto rispetto nelle graduatorie internazionali circa la tutela della salute della popolazione e la qualità complessiva delle prestazioni. Ciò nonostante esso presenta seri elementi di criticità: l'inappropriatezza di alcune prestazioni, come l'utilizzo improprio dei ricoveri ospedalieri e dei pronto soccorso dovuto all'organizzazione ancora prevalentemente burocratica della medicina di base e alla carenza di servizi di assistenza domiciliare integrata; le lunghe liste di attesa; l'esorbitante livello di spesa farmaceutica per abitante di alcune Regioni; l'insufficiente qualità dei servizi sanitari in alcune Regioni, che ne spinge i cittadini a rivolgersi alle strutture di altre Regioni per usufruire di cure adeguate. Proprio la distribuzione dei disavanzi fra le diverse Regioni mostra che vi sono margini di miglioramento nell'efficienza e nell'appropriatezza dell'erogazione delle prestazioni sanitarie.

È dunque possibile mantenere e all'occorrenza rafforzare i livelli di assistenza sanitaria e allo stesso tempo ricondurre la dinamica di tale voce di spesa nell'ambito dei vincoli della finanza pubblica. Anzi, proprio la massimizzazione dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse è condizione essenziale affinché la sanità possa svolgere pienamente il suo ruolo sociale ed economico – la spesa sanitaria è una forma essenziale di investimento nel capitale umano.

In giugno il Governo ha avviato, insieme con le Regioni, l'elaborazione di un Nuovo Patto per il sistema sanitario. Nelle sue linee generali esso si configura nei termini seguenti:

- **Certezza delle risorse:** il Governo si impegna a definire le risorse destinate al Servizio sanitario su un arco pluriennale – inizialmente per il triennio 2007-2009 – in modo da rendere possibile alle Regioni una programmazione di medio periodo delle azioni necessarie a correggere le inappropriately e a riassorbire le inefficienze che minano il controllo della spesa e l'efficacia dei servizi ai cittadini;
- **Autonomia e inderogabile responsabilità delle regioni:** le regioni opereranno in un regime di piena autonomia e inderogabile responsabilità di bilancio: se una Regione ottiene economie maggiori di quelle programmate, potrà utilizzare a sua discrezione le risorse così liberate, a condizione che i Livelli essenziali di assistenza (LEA) siano comunque garantiti; se non ottiene i guadagni di efficienza programmati dovrà finanziare le spese eccedenti con risorse proprie, anche mediante la conferma degli strumenti di automatismo fiscale;
- **Rientro entro il 2009:** per le Regioni che presentano forti disavanzi viene stanziato, per gli esercizi dal 2007 al 2009, un fondo straordinario, di dimensione decrescente nel tempo, che, insieme con misure rafforzate di affiancamento, accompagna la manovra delle entrate proprie regionali con un finanziamento, strettamente condizionato, che sostenga un percorso di rientro in grado di portare entro il 2009, grazie soprattutto a una più efficiente gestione, all'azzeramento di tali disavanzi.

L'ammontare di risorse complessivamente messe a disposizione del Servizio Sanitario Nazionale per il triennio 2007-2009 dovrà essere tale che anche il settore sanitario contribuisca a ridurre la spesa tendenziale rispetto al PIL. E' convinzione del governo che questa esigenza sia compatibile con il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA). Si interromperà così la spirale di aumento della spesa registrata in questi anni, garantendo peraltro al sistema le risorse necessarie a un suo più adeguato funzionamento. Il fine di migliorare l'appropriatezza delle prestazioni e garantire sia la loro universalità sia l'esigenza che esse siano fruite dalle persone in effettiva necessità suggerisce di non escludere forme di compartecipazione alla spesa da

parte dei cittadini anche nelle Regioni che non hanno ancora adottato forme di responsabilizzazione individuale nei consumi sanitari.

Verrà rafforzato il sistema di monitoraggio circa l'erogazione effettiva dei LEA e le azioni per il miglioramento della qualità dei servizi e la riduzione dei loro costi. A questo scopo, verrà proseguita l'azione diretta ad assicurare principi contabili omogenei a livello nazionale. Verrà potenziato l'insieme di indicatori concordato con le Regioni per sorvegliare la realizzazione degli indirizzi programmatici circa l'uso delle risorse, la qualità dell'output e la capacità organizzativa. Il livello centrale (sia ministeriale che del coordinamento interregionale) svolgerà così non solo una funzione di verifica ma anche di supporto, servizio ed affiancamento per le Regioni.

Entro il finanziamento definito dal Nuovo Patto, occorrerà liberare risorse per sostenere l'attività di ricerca e innovazione e attivare strumenti per il sostegno degli investimenti da parte delle strutture sanitarie nel campo delle nuove tecnologie. Con riferimento al riequilibrio della dotazione di apparecchiature nelle Regioni che presentano più gravi carenze, si potrà prevedere la rifinalizzazione, per le somme non utilizzate, del Fondo nazionale per il co-finanziamento degli investimenti in materia di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988.

Il miglioramento delle prestazioni richiede un significativo rafforzamento dell'attività di prevenzione, la riorganizzazione e il potenziamento della medicina di base, lo sviluppo dell'integrazione socio-sanitaria.

Per la medicina di base, si pongono almeno due problemi urgenti: mettere in rete i medici di base utilizzando la rete informativa in via di realizzazione mediante l'uso della tessera sanitaria, in modo da riportare sotto controllo la spesa farmaceutica; riorganizzare la medicina di base in studi medici associati, da dotare di attrezzature diagnostiche e a cui affidare una intensa azione di assistenza domiciliare, notturna e festiva, che consenta di decongestionare il pronto soccorso e diminuire il numero dei ricoveri impropri.

Sempre rimanendo nei limiti del finanziamento sopra indicato sarà prioritario a giudizio del Governo sviluppare l'integrazione socio-sanitaria, a partire dall'assistenza ai non autosufficienti per la quale occorre incentivare l'assistenza domiciliare integrata, che costituisce una forma di servizio più appropriata alle esigenze del cittadino non-

autosufficiente rispetto all'istituzionalizzazione in strutture residenziali, con l'importante corollario di una spesa per assistito notevolmente inferiore.

L'assistenza domiciliare è un settore che ha visto in questi anni emergere e diffondersi esperienze importanti di partenariato pubblico/privato. Esse andranno valorizzate con l'istituzione di un Fondo nazionale per la non autosufficienza in cui far confluire tutte le risorse già oggi impegnate nel settore, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Il Fondo procederà al co-finanziamento degli interventi e le risorse a sua disposizione potranno gradualmente incrementarsi via via che le migliori pratiche andranno diffondendosi.

Governi locali e federalismo fiscale

Tra il 2000 e il 2005, la spesa corrente primaria delle Amministrazioni locali è aumentata in termini reali a un tasso medio annuo del 3,9 per cento. Per il complesso delle amministrazioni pubbliche tale dato si colloca al 2,1 per cento. Durante tale periodo, il PIL è cresciuto a un tasso medio dello 0,6 per cento.

Contribuiscono alla dinamica della spesa corrente locale sia il trasferimento di funzioni verso gli enti decentrati sia un andamento troppo sostenuto della spesa a parità di funzioni.

I governi locali svolgono compiti essenziali in campo economico e sociale. Il tessuto infrastrutturale di una grande area metropolitana costituisce un luogo di attrazione di flussi importanti di investimenti e servizi. Il 65,4 per cento della spesa in conto capitale è effettuato a livello locale. Il sistema sanitario è gestito a livello regionale. Una quota predominante della spesa ambientale e della spesa sociale non pensionistica (protezione sociale, edilizia sovvenzionata) è erogata a livello locale. Una forma compiuta di federalismo fiscale è divenuta condizione per il realizzarsi due esigenze di primaria importanza: che i governi locali possano svolgere appieno le loro funzioni; che il sistema dei conti pubblici sia in equilibrio.

Per consentire all'insieme delle pubbliche amministrazioni di contribuire al conseguimento degli obiettivi stabiliti in sede europea, la legge finanziaria n. 448/1998 istituì il Patto di Stabilità Interno. Nella sua formulazione originaria, il Patto stabiliva che le regioni e gli enti locali concorressero alla riduzione dell'indebitamento netto

della P.A. attraverso un miglioramento dei propri conti pari ad almeno lo 0,1 per cento del PIL. Negli anni successivi il Patto di Stabilità Interno ha subito diverse e continue modifiche, privando gli amministratori locali di un quadro di riferimento stabile e rendendo quanto mai difficile una gestione oculata, anche nel medio periodo, dei bilanci degli enti locali.

Dare una forma compiuta al federalismo fiscale italiano significa definire un nuovo quadro di riferimento con caratteristiche di stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti locali. E' essenziale che la nuova architettura del Patto di Stabilità Interno abbia caratteristiche che rimangono invariate nel tempo, anche se le sue grandezze finanziarie saranno necessariamente soggette a decisioni da prendere in sede di manovra annuale di bilancio. In tale contesto, appare corretto abbandonare il metodo dei tetti su specifiche categorie di spese e introdurre vincoli per il saldo di bilancio e la dinamica del debito, in un quadro di piena attuazione del binomio autonomia-responsabilità.

La crescita del debito delle Amministrazioni locali dovrà essere ricondotta entro dimensioni compatibili con gli obiettivi nazionali e le regole europee. Nel complesso, l'intensità del processo di rientro verrebbe a dipendere dagli obiettivi di risanamento finanziario a livello nazionale, discussi con il sistema delle Autonomie. Un ruolo positivo potrà essere assegnato, e adeguatamente riconosciuto, alle operazioni di dismissione.

Andranno poi costruiti percorsi di rientro dal disavanzo praticabili da ciascuna Amministrazione. In una prima ipotesi, gli obiettivi potrebbero essere fissati in termini di saldo di bilancio medio pro-capite modulati per classi di popolazione degli enti locali.

Per mitigare gli inconvenienti derivanti dalla volatilità dei dati di cassa si valuterà anche l'ipotesi di far riferimento alla media triennale dei saldi piuttosto che al dato annuale e consentire accordi compensativi fra gruppi di enti, in particolare a salvaguardia delle spese di investimento. A tal fine potrebbero anche essere previsti specifici meccanismi incentivanti tali per cui il Patto si verrebbe a configurare anche come patto per la crescita. Per le Regioni, le voci relative alla sanità rimarrebbero escluse e trattate con specifici strumenti.

Un Patto credibile ed efficace dovrà prevedere un adeguato monitoraggio ed efficaci meccanismi sanzionatori, due funzioni che, senza precludere la partecipazione, a scopo informativo delle autonomie locali, sono tipicamente riservate alla competenza

dello Stato. In sintesi, il nuovo Patto di Stabilità Interno sarà disegnato in modo coerente con il Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione europea e conterrà disposizioni cogenti coerenti con l'art 120 della Costituzione ("poteri sostitutivi").

Parte essenziale del Patto, e condizione per parteciparvi, sarà l'istituzione di un sistema informativo dei conti pubblici esteso alle amministrazioni locali. La piena realizzazione di tale sistema può essere conseguita in tempi relativamente brevi estendendo e completando lavori già avviati. Essa aiuterà il controllo della spesa, faciliterà il coordinamento delle politiche di bilancio e permetterà di assicurare la trasparenza dei conti e una migliore informazione del cittadino. Si tratta di un progetto di primaria importanza, che richiede di armonizzare le regole di contabilità degli enti: solo classificazioni e principi contabili uniformi possono infatti consentire una lettura integrata dei bilanci, il loro consolidamento, il controllo effettivo della dinamica della spesa. La redazione di stati patrimoniali completi secondo standard comuni sarà parte del sistema. Nell'ottica della trasparenza, avranno accesso alla base informativa tutti i soggetti del sistema istituzionale. Il SIOPE e suoi eventuali ampliamenti saranno il fulcro di tale base informativa. Più in generale, va vista con favore l'istituzione di un organismo di coordinamento e monitoraggio delle relazioni finanziarie fra tra livelli di governo, anche in rapporto alla nuova fase di concreta attuazione dei meccanismi di finanziamento previsti dall'art.119.

A un livello più generale, obiettivo del governo è di completare il federalismo fiscale in un quadro di coerenza tra decentramento delle funzioni e responsabilità finanziarie. A tal fine, occorrerà disegnare un percorso condiviso di definizione delle risorse destinabili alla spesa per le prestazioni di responsabilità di Regioni ed Enti Locali, alla luce del vincolo di bilancio dell'intero settore pubblico. In tal modo, le Autonomie locali avranno, su un orizzonte pluriennale, la garanzia di un quadro stabile, certo e coerente con gli equilibri di finanza pubblica. Per realizzare tale obiettivo, si richiederà il rafforzamento delle sedi di confronto tra governo centrale e governi locali, in modo che questi ultimi siano inseriti a pieno titolo nel processo di formazione della politica di bilancio. L'assetto definitivo delle relazioni finanziarie tra livelli di governo dovrà prevedere meccanismi di perequazione tali da consentire il finanziamento integrale delle prestazioni essenziali per tutti i governi locali. Gli spazi di effettiva autonomia tributaria a livello locale dovranno garantire margini di manovra sufficienti a far fronte ad eventuali eccedenze di spesa per le prestazioni essenziali e a consentire,