

territoriali; iii) l'introduzione di vincoli di saldo per le Regioni. Il processo di revisione e riforma della finanza locale richiede una revisione del Patto di Stabilità Interno con gli enti territoriali ed un nuovo sistema di finanziamenti. In questo sistema, i tributi regionali e locali e le compartecipazioni ai tributi erariali saranno la fonte primaria di finanziamento delle funzioni locali, i tributi propri saranno lo strumento per garantire la manovrabilità dei bilanci e il sistema di trasferimenti perequativi sarà la garanzia per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Dovranno infine, assicurarsi i trasferimenti addizionali finalizzati a far fronte a particolari situazioni di bisogno.

VI.3 PIANO PER LA FAMIGLIA

La Conferenza nazionale della Famiglia ha rafforzato la consapevolezza che la famiglia è una risorsa per l'Italia, protagonista della crescita economica e sociale del Paese. Anche il Consiglio Europeo, il 30 maggio scorso, ha deliberato la creazione di un'Alleanza per la famiglia con l'obiettivo di migliorare la crescita e la coesione sociale nell'Unione Europea.

A questi scopi è necessario superare la logica assistenzialista che ha finora caratterizzato le politiche per la famiglia. I nuovi modelli di organizzazione del lavoro e gli squilibri demografici hanno reso evidenti le carenze del nostro stato sociale, mentre il ruolo di supplenza svolto dalle famiglie italiane rischia di accentuare l'immobilismo e la sperequazione territoriale.

E' necessario sviluppare nuove politiche sociali capaci di riconoscere e coniugare i diritti e i bisogni della famiglia con quelli dei singoli, anche per realizzare la sintesi politica presente nella Costituzione.

Il Governo intende perseguire la promozione della cittadinanza sociale della famiglia grazie alla definizione del Piano nazionale della famiglia con il coinvolgimento delle Regioni, degli Enti Locali, del Parlamento, delle forze sociali e del mondo dell'associazionismo e del volontariato familiare.

Un progetto di legislatura da incardinare su alcune priorità, nei limiti delle compatibilità di bilancio: (i) rimuovere gli ostacoli (precarietà del lavoro, difficoltà di trovare una casa) che frenano l'autonomia dei giovani e la formazione di una famiglia; (ii) sviluppare una politica di sostegno delle famiglie con figli per una maggiore presenza delle donne sul mercato del lavoro; (iii) adeguare la rete dei servizi all'infanzia e alla famiglia, anche a favore degli anziani non autosufficienti.

Dal punto di vista delle azioni in campo economico, si tratta di sviluppare le politiche intraprese nella scorsa Finanziaria nel quadro delle compatibilità finanziarie tramite: (i) il sostegno dei redditi dei nuclei meno abbienti; (ii) l'agevolazione all'accesso dei servizi per le famiglie più numerose anche attraverso la revisione dell'ISEE (Indicatore di Situazione Economica Equivalente); (iii) la conciliazione delle responsabilità familiari con il lavoro, tramite nuovi asili nido. Inoltre, nel quadro delle compatibilità finanziarie, il Governo intende ridurre l'onere fiscale sulla prima casa a partire dal 2008 (ICI, cfr. Sezione VI.2), anche in ossequio all'osservanza del diritto sociale all'abitazione.

La Finanziaria 2007 ha operato alcuni significativi interventi a favore delle famiglie, di cui si dà conto nella sezione VI.2, ed è intenzione del Governo, via via che la politica di risanamento libererà le risorse necessarie, compiere ulteriori passi avanti nella direzione di un sostegno del reddito che fornisca un supporto a tutti i nuclei familiari, con particolare attenzione a quelli con redditi bassi e medi e a quelli numerosi.

L'obiettivo è arrivare, nei limiti delle compatibilità finanziarie, a un unico istituto di sostegno del reddito per le famiglie con figli minori che riunifichi detrazioni IRPEF e assegni al nucleo familiare e si configuri come una vera e propria dote fiscale per il figlio, indipendentemente dallo *status* lavorativo dei genitori.

L'istituto si tradurrà in un vero e proprio assegno: ciò implica una riduzione della pressione tributaria netta sulle famiglie e un aumento del loro reddito disponibile che, per quelle di reddito basso equivale a una forma di imposta negativa (il reddito disponibile comprensivo dell'assegno risulta maggiore del reddito imponibile).

Tenendo conto delle risultanze della Conferenza nazionale della famiglia e compatibilmente con le risorse disponibili, il Governo intende destinare ulteriori sforzi agli obiettivi di realizzazione di nuovi servizi socio-educativi per l'infanzia (in linea con l'obiettivo di Lisbona di raggiungere un tasso di copertura di almeno il 33 per cento della popolazione in età zero-tre anni entro il 2010), tramite nuovi asili nido, e di sostegno alla genitorialità e all'inclusione sociale, con la correzione degli attuali squilibri territoriali.

I piani di costruzione e di gestione di nuove strutture daranno spazio anche all'iniziativa dei soggetti del terzo settore e del privato sociale convenzionati, diffondendo le esperienze derivanti da un'analisi delle 'migliori pratiche' tramite un sistema rigoroso di regolazione, accreditamento e verifica della qualità.

Il rafforzamento delle politiche di conciliazione si svilupperà inoltre sul versante dei congedi parentali, ipotizzando una riforma dalla legge n. 53 del 2000 tramite un confronto con le parti sociali.

Il cardine della strategia complessiva è costituito dall'obiettivo di aiutare i genitori a fronteggiare i costi connessi alla crescita e all'educazione dei figli in modo da realizzare condizioni di pari opportunità per tutti i bambini.

E' importante inoltre aggiornare le normative a tutela dell'infanzia: (i) restituire alla Commissione per le adozioni internazionali, sulla base del nuovo regolamento, un ruolo propulsivo; (ii) rafforzare l'azione di prevenzione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile; (iii) garantire piena operatività all'Osservatorio Nazionale della Famiglia; (iv) istituire sezioni specializzate nel campo dell'amministrazione della giustizia. Occorre anche sviluppare l'intuizione di trasformare i consultori in centri di riferimento per le famiglie per l'integrazione socio-sanitaria.

È opportuno infine promuovere un'attenzione diffusa per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, favorendo l'incontro tra domanda e offerta, e più in generale la valorizzazione del lavoro di cura nell'ambito delle responsabilità familiari, tenuto conto che la non autosufficienza rappresenta una priorità della politica sociale del Governo.

VI.4 PIANO D'AZIONE PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ai fini di promuovere una crescita equilibrata e duratura del Paese e rilanciarne la competitività, il Governo si impegna a proseguire l'azione per le pari opportunità e i diritti di cittadinanza. Così come indicato dall'Europa, promozione, tutela e allargamento dei diritti umani rappresentano la leva su cui impennare ogni politica di inclusione, di cittadinanza e di sicurezza. Conseguentemente, il Governo darà continuità ai progetti previsti nel precedente DPEF e nella Legge finanziaria, adeguandoli progressivamente alle direttive emanate durante l'Anno europeo per le pari opportunità per tutti.

Tenendo conto delle compatibilità finanziarie, il Governo si propone di istituire un Fondo in grado di finanziare tre linee fondamentali:

1) un piano di azione per la promozione e la tutela dei diritti umani, nel cui ambito si colloca un programma specifico per la sicurezza e contro le molestie e la violenza alle donne e quella per l'orientamento sessuale. In Italia le donne tra i 15 e i 55 anni muoiono più per violenza che per malattie o incidenti. Sono 6 milioni, più del 30 per cento delle donne tra i 16 e i 70 anni, ad aver subito una molestia o una violenza fisica o sessuale.

Nel quadro delle compatibilità finanziarie, il Governo intende valorizzare il già previsto Osservatorio, anche per monitorare forme di oppressione e violenza legate ai nuovi fondamentalismi, in stretta collaborazione con la Conferenza unificata, e con centri, associazioni e operatori diversamente coinvolti. Al fine di favorire l'emersione del fenomeno della violenza è indispensabile il rilancio del numero utile 1522, attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione.

2) un piano d'azione contro ogni forma di discriminazione di genere, età, etnia, religione, cultura, orientamento sessuale e disabilità, così come previsto dalle Direttive europee e dalle deleghe al Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità. In questo quadro e nell'ambito della tutela dei diritti umani, saranno potenziati i programmi di protezione e recupero delle vittime di tratta, nelle loro numerose articolazioni tra cui: la realizzazione di un osservatorio sul traffico degli esseri umani, il sostegno del numero verde 800290290, il potenziamento degli strumenti e degli organismi esistenti, fra cui la Consulta per i diritti umani e il dialogo fra culture. Inoltre verranno sostenuti i piani di prevenzione e contrasto delle pratiche di mutilazione genitale femminile.

3) un piano straordinario per il lavoro alle donne e l'accesso alle carriere e all'impresa. Non si dà crescita economica né aumento della natalità se non in presenza di un innalzamento dell'occupazione femminile. L'Italia è all'ultimo posto in Europa per numero di occupate, con un tasso di occupazione femminile del 60 per cento circa nel Nord e del 30 per cento circa nel Mezzogiorno. Procedendo in coerenza con l'ultima Legge finanziaria, si tratta di avviare un programma mirato: a favorire l'estensione del lavoro delle donne, soprattutto nel Sud; a riconoscere il diritto alla maternità per le lavoratrici discontinue; a promuovere l'imprenditoria femminile. Un'ulteriore linea di intervento riguarda la regolarizzazione e la qualificazione del lavoro di cura, a partire da quello delle migranti. Vanno attivate politiche di formazione permanente volte ad accrescere l'occupabilità delle donne appartenenti a particolari categorie a rischio, segnatamente migranti e donne che abbiano interrotto l'attività lavorativa.

E' necessario compiere un investimento, non più rinviabile, sull'autonomia, sulle competenze e sui talenti femminili per ridurre le barriere che ancora si frappongono all'accesso delle donne in ogni ambito e settore della società.

Il Governo si impegna inoltre, anche a sostegno di interventi normativi, a favorire la predisposizione di un piano nazionale di campagne per la sensibilizzazione e la diffusione di una cultura del rispetto della dignità della persona e della valorizzazione delle differenze e per l'allargamento dei diritti civili.

VI.5 POLITICHE GIOVANILI

Per rendere l'Italia più competitiva è necessario investire sulla parte giovane del Paese. Il Piano Nazionale Giovani, definito dopo un'ampia fase di ascolto delle Rappresentanze Istituzionali e delle varie realtà associative del mondo giovanile, ha posto al centro delle linee d'azione dell'attività di Governo la promozione del diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale nonché alla diffusione dei principi di autonomia, di responsabilità e di cittadinanza attiva. L'azione del Governo si deve ulteriormente sviluppare con le azioni coordinate dei diversi Ministeri interessati.

Le risorse del Fondo nazionale per le politiche giovanili, così come è stato per l'anno in corso, saranno ancora più finalizzate ad azioni per abbattere le molteplici barriere di accesso che ancora oggi si frappongono all'affermazione dei diritti delle giovani generazioni: dalla casa al lavoro, dalla formazione alla cultura, dal credito alla mobilità.

Gli accordi di programma definiti ed in corso di definizione con le Regioni nonché le intese raggiunte con il sistema degli Enti Locali formano il quadro di riferimento, all'interno di un rapporto di collaborazione istituzionale che valorizza le reciproche autonomie, per implementare politiche territoriali che rispondano in modo efficace alla grande domanda di partecipazione e di protagonismo sociale dei giovani.

Le politiche pubbliche dovranno considerare sempre più i giovani come una preziosa risorsa garantendo più opportunità e riconoscendo sempre di più lo spazio al talento, al merito, alla creatività ed alla forza delle giovani generazioni per fare di loro il principale elemento di trasformazione del Paese. Occorre sbloccare la loro potenzialità per rendere il Paese più dinamico e competitivo. Questo convincimento deve ispirare l'insieme delle azioni di governo e attraversare tutte le grandi riforme strutturali.

Nei limiti delle disponibilità finanziarie, il Governo si impegna a proseguire sulla strada della costruzione di interventi organici e trasversali che abbiano l'obiettivo di: agevolare l'accesso dei giovani al mondo del lavoro contrastando i processi di precarizzazione; sviluppare e valorizzare le competenze e la formazione; favorire l'accesso alla casa con particolare riferimento ai giovani lavoratori a basso reddito e agli studenti fuori sede; promuovere la creatività e favorire i consumi culturali "meritori"; favorire ed

ampliare la partecipazione alla vita pubblica e la rappresentanza; contrastare la disuguaglianza digitale.

Più in generale, la politica fiscale deve contribuire a rendere più equo il rapporto tra le generazioni, riducendo l'entità del rilevante debito pubblico e degli oneri per gli interessi che gravano sulle giovani e sulle future generazioni a scapito dell'equilibrio e della solidarietà sociale. Dato l'invecchiamento della popolazione—che appare molto più pronunciato in Italia rispetto ad altri paesi industrializzati—è necessario ristabilire condizioni stabili e durature per un patto più equilibrato all'interno della società e della famiglia. Assicurare in tempi rapidi la ricostituzione di un cospicuo avanzo primario, garantire il profilo discendente del debito pubblico, potenziare la crescita economica rappresentano le priorità della politica economica e sociale del Governo.

Nel quadro delle compatibilità finanziarie, devono inoltre essere sostenute le azioni a favore della più ed efficace diffusione dell'attività motoria e della pratica sportiva a tutti i livelli, quale fattore rilevante per l'inclusione e l'integrazione sociale, per il benessere psico-fisico, per la qualità della vita dei cittadini, con particolare riferimento ai giovani. Nella scuola primaria e secondaria deve essere incentivata l'educazione motoria anche attraverso la politica già avviata di potenziamento delle strutture destinate alla pratica sportiva. Più in generale, nei limiti delle compatibilità di bilancio, deve essere sviluppata una nuova politica sull'impiantistica destinata alla pratica sportiva diffusa avviata col Programma per l'impiantistica sportiva⁶.

VI.6 SANITÀ

Nel periodo 2000-2006 la spesa sanitaria ha registrato un aumento di 1,2 punti percentuali di PIL. La dinamica di crescita, che ha interessato trasversalmente tutti i comparti, si è rivelata particolarmente marcata nella spesa per il personale e per acquisti di beni e servizi.

TAVOLA VI.1: SPESA SANITARIA 2000-2006 (in milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personale	26.285	28.156	29.367	29.684	32.508	33.803	36.285
Beni e altri servizi	12.988	14.211	15.598	16.825	18.722	20.689	22.059
Prestazioni in natura	26.334	30.036	31.263	32.230	35.290	37.427	38.757
di cui: Medicina gen. conv.	4.019	4.505	4.613	4.795	5.020	6.358	6.066
Farmaceutica conv.	8.743	11.661	11.723	11.096	11.988	11.849	12.333
Altre prestazioni	13.572	13.870	14.927	16.339	18.282	19.220	20.358
Altra spesa	1.967	2.341	2.878	3.075	3.368	3.908	4.326
SPESA % PIL	5,7	6,0	6,1	6,1	6,5	6,7	6,9
SPESA COMPLESSIVA	67.574	74.744	79.106	81.814	89.888	95.827	101.427

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

⁶ Art. 11 del D.L. 8/2007.

Nel DPEF 2007-2011 e nella successiva Relazione Previsionale e Programmatica era stata stimata una crescita della spesa sanitaria sostanzialmente in linea con la crescita nominale del PIL, sia a livello di andamento tendenziale pluriennale che a livello di fabbisogno programmato. Tale previsione era supportata dal potenziamento degli strumenti di programmazione della spesa inseriti nelle ultime leggi finanziarie che prevedevano: (i) il ricorso ai Piani di rientro; (ii) il commissariamento *ad acta*; (iii) l'eventuale applicazione della sanzione dell'incremento automatico delle aliquote fiscali nella misura massima in caso di accertato squilibrio gestionale. L'esercizio 2007 ha già beneficiato di alcune manovre di copertura relative agli esercizi 2005 e 2006 adottate dalle Regioni per non incorrere nella sanzione, nonché di quote di gettito relative allo stesso periodo derivanti dall'applicazione delle sanzioni. E soprattutto sta beneficiando delle manovre di contenimento della spesa varate con la Finanziaria 2007 e con i Piani di rientro definiti con le Regioni in difficoltà.

L'ammontare delle risorse complessivamente messe a disposizione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è definito nel quadro del Nuovo Patto per la Salute siglato tra Governo e Regioni nel settembre 2006. Recependo le indicazioni del Patto, la Finanziaria 2007 ha adeguato le risorse, incrementando di 6 miliardi di euro il finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato e dando certezza circa le risorse a disposizione nel triennio 2007-2009. La stessa Legge finanziaria ha incrementato di circa 2,6 miliardi di euro, portandole a 20 miliardi complessivi, le risorse a disposizione del cofinanziamento degli accordi di programma con le Regioni in materia di investimenti in edilizia sanitaria e innovazione tecnologica. A tale ammontare di finanziamenti si aggiungono ulteriori risorse per la 'sanità-sviluppo economico' destinate dal Governo e dalle Regioni nell'ambito del programma dei fondi strutturali europei 2007-2013.

Infine, il Patto per la Salute e la Legge finanziaria hanno definito un finanziamento transitorio triennale per sostenere i piani di rientro delle Regioni che in passato hanno fatto registrare elevati disavanzi, prevedendo procedure di affiancamento forte da parte dei Ministeri della Salute e dell'Economia e Finanze e del Coordinamento delle Regioni. L'emergere di un debito sommerso pre-2005 in queste Regioni è stato fronteggiato con un sostegno ulteriore alla rimodulazione dei debiti che ne ha reso sostenibile l'onere per interessi.

Compatibilmente con i limiti del finanziamento sopra indicato e d'intesa con le Regioni, il Governo intende rafforzare le azioni di riorganizzazione già individuate nel precedente DPEF: (i) aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), superando prestazioni ormai obsolete e potenziando prestazioni ad elevata rilevanza sociale. In questo quadro si sta procedendo alla revisione dei 43 ROD (Raggruppamenti Omogenei di Diagnosi)⁷ ad alto rischio di inappropriatezza; (ii) attuazione di un sistema di monitoraggio attraverso un 'pacchetto' adeguato di indicatori; (iii) ammodernamento del sistema sanitario focalizzato sulla valorizzazione delle risorse umane a partire dai medici e dal personale sanitario, completando il processo di graduale superamento del fenomeno del precariato avviato con la Legge finanziaria 2007; (iv) riorganizzazione e potenziamento della rete delle cure primarie promuovendo forme evolute di associazionismo tra i medici e di integrazione con l'attività dei distretti sanitari; (v) riorganizzazione della rete

⁷ In inglese DRG (*Diagnosis Related Group*).

ospedaliera e razionalizzazione dei sistemi di acquisto di beni e servizi; (vi) programma per la promozione permanente della qualità del SSN attraverso il monitoraggio del gradimento dei servizi da parte dei cittadini-utenti.

Nei limiti delle risorse disponibili, il Governo ritiene importante accompagnare queste azioni con alcuni interventi volti a potenziarne gli effetti: (i) adeguamento delle risorse a disposizione del cofinanziamento degli investimenti in edilizia sanitaria e innovazione tecnologica; (ii) riforma del sistema di regolazione del settore farmaceutico, con l'obiettivo sia di garantire un più adeguato controllo della spesa, sia di offrire alle imprese un nuovo assetto di regolazione dei prezzi che dia loro certezze e crei un contesto di mercato più favorevole alla competizione e all'innovazione e più incentivante per gli investimenti in ricerca e sviluppo nel nostro Paese; (iii) revisione del sistema della compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, per improntarlo a una maggiore equità con riferimento alle condizioni economiche delle famiglie (tramite l'indicatore sulla situazione economica equivalente—ISEE); (iv) promozione dell'assistenza odontoiatrica anche attraverso il miglioramento delle forme di regolazione e incentivazione dei fondi sanitari integrativi; (v) avvio, nell'ambito di un programma volto a tutelare le situazioni di fragilità, di un graduale percorso di passaggio della sanità penitenziaria nell'ambito del SSN.

Il Governo conferma inoltre la necessità di sviluppare l'integrazione socio-sanitaria, compatibilmente con le risorse disponibili, 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.

VI.7 COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

In un mondo globale, le tematiche più drammatiche afferenti l'equità sono di natura internazionale. Un Paese come l'Italia mostra sì al suo interno condizioni di disagio e sofferenza sociale, ma esse sono di dimensioni ridotte rispetto a quelle di altri Paesi e continenti in termini di povertà assoluta. Soprattutto, l'Italia si colloca nell'area dei Paesi ricchi e ciò impone alla nostra società di indirizzare l'impulso verso il "sociale" e l'aiuto ai più bisognosi, nella consapevolezza che il problema della solidarietà verso chi soffre è ormai diventato un problema planetario.

Negli ultimi anni l'Italia ha accumulato ritardi assai sensibili nell'assolvimento dei propri impegni finanziari nel settore dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Tali ritardi, manifestatisi proprio mentre la comunità internazionale si poneva obiettivi sempre più impegnativi, si traducono in una perdita di credibilità del Paese e in un'erosione della sua capacità negoziale nelle sedi internazionali. Si rende necessario negli anni futuri un recupero, che richiede una significativa mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive.

L'Italia si è impegnata al Consiglio Europeo del giugno del 2005 a destinare all'APS lo 0,51 per cento del reddito nazionale lordo entro il 2010, per arrivare allo 0,7 nel 2015. Impegno ribadito al Vertice G8 di *Gleneagles* (luglio 2005), dove si prevedeva inoltre il raddoppio degli aiuti destinati all'Africa. Nel 2006 l'APS italiano—in base ai dati preliminari forniti dall'OCSE-DAC nel marzo 2007 —risulta pari allo 0,20 per cento, ben

lontano dall'obiettivo dello 0,33 per cento da raggiungere entro il 2006 che l'Italia si era impegnata a raggiungere al Consiglio di Barcellona del marzo 2002 e successivamente, alla Conferenza delle Nazioni Unite sul finanziamento dello sviluppo di Monterrey (marzo 2002).

Anche le previsioni per il triennio 2007-2009, a legislazione vigente, indicano un livello di APS in diminuzione (0,20 per cento nel 2008; 0,16 per cento nel 2009), in netto contrasto con gli adempimenti assunti. E' quindi indifferibile un'azione correttiva volta a innescare una tendenza positiva dell'APS, attraverso un significativo aumento dei relativi stanziamenti con l'intento di avvicinarsi il più possibile all'obiettivo dello 0,51 per cento, anche in previsione della Presidenza italiana del G8 nel 2009, appuntamento al quale l'Italia sarà chiamata in prima persona a dimostrare la serietà degli impegni presi.

A tal fine, i Ministeri competenti (in primo luogo il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che cura i rapporti con le banche e i fondi di sviluppo a carattere multilaterale) definiranno obiettivi annuali per il triennio 2008-2010, che dovranno tendere—al netto degli arretrati per gli anni precedenti, per i quali dovranno essere individuate le risorse necessarie—al raggiungimento dello 0,33 per cento nel 2008 (stimabile intorno ai 4,7 miliardi complessivi) e dello 0,42 per cento nel 2009 (stimabile intorno ai 6,1 miliardi complessivi), per poter giungere allo 0,51 per cento nel 2010 (stimabile intorno ai 7,5 miliardi complessivi). All'interno di tali stanziamenti in ogni caso priorità dovrà essere assegnata all'Africa, per la quale l'Italia si è impegnata al Vertice di Gleneagles per un raddoppio degli aiuti.

In una prospettiva più a lungo termine il Governo ha proposto, attraverso la legge delega in discussione al Parlamento, una riforma della cooperazione allo sviluppo volta a dare maggiore unitarietà e coerenza alla politica di cooperazione italiana, e a definire una nuova struttura organizzativa più rispondente alle nuove sfide poste dallo sviluppo e dalla globalizzazione.

VII. SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA

VII.1 QUALITÀ DELLA SPESA E RIFORMA DEL BILANCIO

La spesa pubblica italiana tende a crescere in dimensione e a modificarsi solo marginalmente in termini di composizione. Nella media dell'ultimo decennio, a fronte di un tasso di crescita del PIL nominale medio del 3,9 per cento, la spesa corrente al netto degli interessi è cresciuta del 5,1 per cento. Salvo poche eccezioni, la composizione è rimasta sostanzialmente la stessa, indice di una certa rigidità nei meccanismi che la determinano.

TAVOLA VII.1: COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PRIMARIA PER FUNZIONI IN ITALIA

	Incidenza sul PIL				Composizione percentuale			
	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005
Servizi generali	3,4	3,2	3,7	4,4	7,8	7,6	9,3	10,0
Difesa	1,5	1,2	1,2	1,6	3,5	3,0	2,9	3,6
Ordine pubblico e sicurezza	2,0	2,0	2,0	2,0	4,7	4,9	5,0	4,6
Affari economici	6,0	4,6	3,0	4,3	13,9	11,2	7,6	9,7
Protezione dell'ambiente	0,4	0,3	0,4	0,4	0,9	0,8	1,0	1,0
Abitazioni e assetto del territorio	1,3	0,9	1,0	0,8	3,1	2,3	2,4	1,9
Sanità	6,2	5,2	5,9	6,8	14,5	12,7	14,8	15,5
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	0,8	0,8	0,8	1,7	1,8	1,9	1,8
Istruzione	5,5	4,7	4,5	4,7	12,6	11,3	11,4	10,6
Protezione sociale	16,1	18,3	17,4	18,1	37,3	44,4	43,7	41,3
TOTALE	43,2	41,2	39,9	43,9	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISTAT (dati pubblicati a febbraio 2007).

Vi sono poi inefficienze nell'uso delle risorse.¹ Alcuni indicatori di tipo settoriale mostrano come vi siano diversi ambiti dell'azione pubblica dove l'ammontare di fattori produttivi utilizzati (*input*) non è necessariamente correlato al livello dei beni e servizi offerti (*output*) e dei risultati (*outcome*). Due settori strategici come l'istruzione—di cui si è trattato in precedenza—e la giustizia sono emblematici.

D'altra parte, vi sono elementi che rendono difficoltoso un utilizzo delle risorse più orientato ai bisogni effettivi dei cittadini ed alla crescita economica: (i) l'estrema rigidità del bilancio pubblico, in cui le spese aventi natura obbligatoria e quelle predeterminate per legge rappresentano oltre il 90 per cento della spesa totale; (ii) il notevole peso percentuale delle spese di personale sul totale delle spese correnti dei Ministeri (circa il 25 per cento del bilancio dello Stato); (iii) la debole efficacia dell'azione amministrativa; (iv) la non completa applicazione del principio della responsabilità del risultato.

¹ In uno studio comparativo del 2002, la Commissione Europea metteva l'Italia all'ultimo posto tra i 15 membri dell'Unione Europea per qualità della spesa pubblica; il 'Global Competitiveness Report 2006-2007' poneva l'Italia al 71° posto nel mondo per qualità delle istituzioni pubbliche e private.

Per affrontare alcune delle rigidità richiamate, contribuire al miglioramento della qualità della spesa e nel contempo perseguire con maggiore speditezza gli obiettivi di bilancio, il Governo ha avviato un percorso pluriennale di cui i due cardini principali sono la ripresa del processo di riforma del bilancio dello Stato e il programma di revisione della spesa pubblica (*Spending Review*).

Tale percorso è in linea con il riformato Patto di Stabilità e Crescita, che pone attenzione non solo al livello dei saldi, ma anche alla qualità della finanza pubblica innestandosi in un ampio processo finalizzato al miglioramento dell'efficienza ed efficacia della spesa pubblica. In questo senso, il Consiglio Ecofin di aprile 2007 invita i Paesi membri ad utilizzare indicatori di prestazione nell'ambito dei processi decisionali sulla spesa pubblica².

La riforma del bilancio dello Stato, da un lato risponde all'esigenza di rendere i cittadini e le Istituzioni più consapevoli dell'entità delle risorse disponibili per perseguire specifiche finalità pubbliche; dall'altro di ridimensionare l'incidenza dei fattori inerziali sulla spesa pubblica, consentendo di recuperare margini di manovra per una diversa allocazione delle risorse.

La nuova struttura del bilancio è stata predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze d'intesa con tutti i Ministeri interessati, coadiuvato dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica—istituita con la Legge finanziaria per il 2007—coinvolgendo diverse Istituzioni, tra cui il Fondo Monetario Internazionale, che ha svolto una missione tecnica in Italia nel mese di marzo 2007³.

L'*iter* dell'esame parlamentare della Legge finanziaria 2007 ha costituito infatti l'occasione per la ripresa di una intensa discussione tecnico-politica presso le Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

I punti salienti di questa discussione sono condensati nel documento conclusivo dell'apposita indagine conoscitiva svolta su questa cruciale tematica. Gli sviluppi intervenuti nei primi mesi tengono largamente conto delle indicazioni contenute nel predetto documento.

Tutto ciò va letto alla luce della presentazione alle Camere del disegno legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di 'federalismo fiscale': si tratta della questione nodale a partire dalla quale vanno riordinati i temi della finanza pubblica italiana.

Il testo della delega apre una vera fase di innovazione dell'architettura del sistema di finanziamento delle Regioni e delle Autonomie locali, al termine della quale, da un lato, risulterà valorizzata la funzione di snodo della programmazione finanziaria affidata al DPEF, dall'altro, potrà essere alleggerito il carico normativo della Legge finanziaria, a vantaggio di una sede istituzionale deputata all'aggiornamento dinamico dei circuiti di copertura prefigurati dall'art. 119 della Costituzione (cfr. Sezione VIII.2).

La nuova struttura del bilancio prevede che le risorse pubbliche vengano riclassificate secondo due livelli di aggregazione, le "Missioni" e i "Programmi". Le 34

² Si vedano le Conclusioni del Consiglio Ecofin di Berlino (20-21 Aprile 2007).

³ Il Rapporto conclusivo della missione del Fondo è disponibile in www.mef.gov.it.

missioni rappresentano le funzioni istituzionali principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Tali missioni possono essere condivise tra più Ministeri.

Ogni missione si realizza concretamente attraverso i programmi. I 169 programmi individuati con il nuovo bilancio rappresentano aggregati omogenei di attività all'interno di ogni singolo Ministero e indicano, per quanto possibile, i risultati (*outcomes*) che l'amministrazione è tenuta a fornire nel settore di sua competenza o quantomeno i beni e servizi offerti (*output*).

I programmi e i 'macroaggregati' di spesa che li compongono, diventano gli aggregati politicamente rilevanti ai fini della discussione parlamentare, rendendo più trasparente e semplice il processo di formazione della legge di bilancio ed immediato il collegamento tra questa e la Legge finanziaria. La nuova classificazione, certamente suscettibile di miglioramenti che verranno considerati nel corso del 2008, rappresenta il primo fondamentale passo che permetterà di perseguire con maggiore efficacia l'obiettivo di migliorare la qualità della spesa ed è funzionale a tre obiettivi:

- **Allocazione.** La migliore leggibilità del bilancio permette all'organo legislativo di stabilire l'allocazione delle risorse confrontando le diverse finalità e di porre l'attenzione, non solo sulle variazioni proposte con il disegno di Legge finanziaria, ma anche sulle risorse già appostate dalla legislazione vigente. La stessa Legge finanziaria verrà strutturata in modo da identificare le missioni ed i programmi su cui si ritiene di incidere attraverso variazioni normative;
- **Informazione.** In merito alle modalità di presentazione del bilancio, saranno fornite maggiori informazioni relativamente all'obiettivo generale del programma; alla descrizione delle attività sottostanti; alla indicazione delle risorse distinte per finalità (funzionamento, interventi e investimenti); all'individuazione dei soggetti responsabili; agli indicatori quantitativi di prestazione. Tutto ciò consentirà una maggiore possibilità di verifica dei risultati;
- **Gestione.** Sarà possibile assicurare una gestione più flessibile e trasparente delle risorse, trasferendo parte delle risorse attualmente appostate sul bilancio del Ministero dell'Economia e Finanze presso i Ministeri responsabili delle politiche. Ulteriori modifiche potrebbe riguardare l'individuazione di una nuova unità elementare di gestione della spesa (in sostituzione del capitolo) e l'adozione di una contabilità analitica ed economico-patrimoniale da affiancare a quella finanziaria.

Un bilancio strutturato per funzioni facilita la revisione dei programmi di spesa già in essere. La revisione della spesa—prevista dalla Legge finanziaria per il 2007—nasce dall'esigenza di superare l'approccio puramente incrementale nelle decisioni di allocazione del bilancio, che si concentra sulle risorse 'aggiuntive' trascurando l'analisi della spesa in essere, e quindi di riesaminare regolarmente l'insieme delle politiche di spesa in atto.

Nelle esperienze internazionali lo strumento è utilizzato sia per far fronte a situazioni di risanamento dei conti pubblici, e quindi per attuare contenimenti della spesa razionali (non tagli generalizzati), sia allo scopo di migliorare l'efficienza allocativa delle risorse a disposizione e la prestazione della Pubblica Amministrazione. In Italia, ambedue queste esigenze sono attualmente presenti.

Nel mese di aprile 2007 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha indicato i primi 5 Ministeri che avvieranno la revisione della spesa (Giustizia, Interni, Infrastrutture, Trasporti, Istruzione). Tale processo sarà coordinato dalla richiamata Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. L'applicazione del processo permetterà di intervenire sui meccanismi di riallocazione della spesa, in un'ottica di recupero di risorse da reinvestire nelle aree prioritarie: già per il disegno di Legge finanziaria per il 2008 saranno disponibili alcuni primi risultati da utilizzare per favorire tale riallocazione di risorse.

In questo modo si può coniugare il percorso di risanamento dei conti pubblici con la necessità di potenziare alcuni settori chiave per lo sviluppo e per l'equità sociale. Si eviterà altresì di operare con misure di riduzione orizzontale e indiscriminata delle risorse.

VII.2 MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Con il *Memorandum* d'intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, firmato con le organizzazioni sindacali più rappresentative del mondo del pubblico impiego, nonché con l'Intesa sulla conoscenza (scuola, università, alta formazione, ricerca), il Governo ha inteso legare la modernizzazione del settore pubblico agli obiettivi di maggiore crescita del Paese e di più elevata soddisfazione dei cittadini-utenti. Miglioramenti della qualità dei servizi e della produttività dei dipendenti pubblici possono essere colti ove l'organizzazione del lavoro sia riformata su basi di riconoscimento del merito individuale, di conseguente valutazione delle prestazioni e delle capacità professionali, di gestione degli uffici pubblici in funzione di obiettivi di ottimizzazione nell'uso delle risorse umane, finanziarie, strumentali riconoscendo il contributo fondamentale di processi di innovazione tecnologica.

Per raggiungere tali obiettivi è necessario intervenire tramite provvedimenti normativi che coinvolgano tutte le leve dell'azione pubblica. In particolare occorre affrontare in modo sistematico il reclutamento del personale pubblico, che deve essere improntato a criteri di pubblicità, tempestività e snellezza, la formazione, la mobilità intercompartimentale (previo accordo con le parti sociali). Inoltre, i provvedimenti di riorganizzazione dovranno promuovere nei confronti della dirigenza la valutazione della prestazione e dei risultati. Più in generale, è necessario definire parametri certi di valutazione dell'azione delle pubbliche amministrazioni, valorizzando anche la partecipazione degli utenti.

La direttiva inviata all'ARAN per l'avvio della trattativa per i rinnovi contrattuali ha definito il percorso entro il quale dovrà evolvere la parte normativa dei prossimi contratti. Il Governo introdurrà o rafforzerà i principi di riforma sia nel corso dell'attuale fase di rinnovo dei contratti del pubblico impiego sia attraverso nuove azioni normative e regolamentari. Al fine di una verifica degli obiettivi di miglioramento dei servizi offerti all'utenza e di maggiore produttività dei dipendenti pubblici, il Governo e le Organizzazioni sindacali si sono impegnate a definire un rapido accordo per stabilire, in via sperimentale, e limitatamente al triennio 2008-2010 la durata dei prossimi rinnovi contrattuali del pubblico impiego in tre anni, sia per la parte normativa che per quella economica.

Le risorse stanziare per il biennio economico 2006-2007 con le precedenti Leggi Finanziarie e quelle che il Governo—a seguito delle intese con le Organizzazioni sindacali del 6 aprile 2007 e del 29 maggio 2007 per la generalità dei dipendenti pubblici e dello specifico protocollo per il comparto Scuola del 6 aprile 2007—si è impegnato a reperire contribuiranno a sostenere le politiche innovative previste dall'Intesa sul lavoro pubblico.

La fissazione di obiettivi in termini di servizi erogati e di prestazione professionali di dirigenti e funzionari consentirà di ancorare a tali obiettivi quote significative di retribuzione, evitando una distribuzione indiscriminata delle risorse incentivanti. A questo scopo, la contrattazione collettiva dovrà individuare criteri di tipo meritocratico nonché fasce economiche di produttività, affinché l'erogazione degli incentivi avvenga con modalità selettive tali da non interessare la totalità dei dipendenti.

I rinnovi contrattuali del pubblico impiego costituiranno pertanto l'occasione per concretizzare le politiche innovative previste dall'Intesa sul lavoro pubblico dando rilievo all'incentivazione della produttività e del merito, anche individuale, e fornendo il necessario sostegno contrattuale alle politiche di mobilità del personale. Di rilievo sarà l'istituzione di una banca dati *on-line* che renda trasparenti le posizioni vacanti. In tale contesto, il Governo intende dare impulso all'erogazione di servizi digitali nei confronti dei cittadini e delle imprese nei loro rapporti con la Pubblica Amministrazione, concentrandosi in particolare nei settori della sanità elettronica, giustizia telematica e applicazione delle nuove metodologie del sistema formativo⁴, favorendo specifiche iniziative di cooperazione applicativa e interoperabilità delle banche dati.

Il Governo si impegna, infine, ad affrontare in modo sistematico il problema del reclutamento del personale pubblico, della formazione, dell'accrescimento delle componenti motivazionali e della qualità delle condizioni di lavoro. La modernizzazione della Pubblica Amministrazione richiede un investimento in capitale umano. Gli obiettivi sono: garantire—nel rispetto dei vincoli finanziari complessivi e coerentemente con le priorità di spesa così come individuate dal processo di revisione della spesa (cfr. Sezione VII.1)—un afflusso di nuove risorse umane selezionate con concorsi efficienti e veloci che premiano le competenze e con un orizzonte di programmazione di medio termine; valorizzare le competenze già presenti nella Pubblica Amministrazione e il riconoscimento della qualità individuale a fini di percorsi professionali motivanti e responsabilizzanti; accelerare il processo di ricambio della dirigenza sempre sulla base delle competenze e del merito; ridurre il lavoro a termine nel settore pubblico, proseguendo il percorso avviato con la Legge finanziaria 2007 di stabilizzazione del precariato. In particolare, la dirigenza, fermo restando la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, sarà oggetto di interventi normativi per correggere alcune modalità di accesso e per meglio definirne lo *status*, riaffermando la centralità della valutazione, nel rispetto dell'autonomia, in relazione ai cui esiti negativi potrà avvenire la revoca dell'incarico dirigenziale, conformemente alle disposizioni legislative e contrattuali in materia⁵.

⁴ In questo ambito si ricorda che entreranno in vigore nel 2008 molte delle prescrizioni contenute nel D.lgs. 7 marzo 2005 n.82 (Codice dell'Amministrazione Digitale).

⁵ Come vuole anche l'indirizzo recentemente fissato dalla Corte Costituzionale con le sentenze numero 103 e 104 del 23 marzo 2007.

In materia di riorganizzazione, ad esempio, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha provveduto a rivisitare la propria struttura come naturale completamento del processo di riforma già avviato negli anni precedenti. La riorganizzazione si è basata sul principio di valorizzazione e specializzazione della funzione istituzionale dei Dipartimenti del Ministero, secondo i seguenti criteri:

- Revisione delle competenze e rafforzamento del coordinamento in materia di finanza pubblica e di integrazione dei relativi flussi informativi;
- Unificazione della gestione del personale, della logistica e dei servizi comuni nel Dipartimento dell'amministrazione generale, che si pone come 'centro servizi' per il Ministero nel suo complesso;
- Revisione dell'articolazione territoriale delle Ragionerie provinciali dello Stato e delle Direzioni Provinciali dei Servizi vari, quasi dimezzando il numero delle sedi, al fine di raggiungere un assetto territoriale coerente con l'assetto istituzionale che va assumendo il Paese, anche grazie alla diffusione dei sistemi informativi e all'evoluzione delle tecnologie;
- Razionalizzazione e riduzione del numero dei componenti degli organismi di consulenza, studio e ricerca.

Dal punto di vista del dimensionamento dell'organico è stata operata una riduzione del 10 per cento le posizioni dirigenziali generali e del 7,8 per cento le posizioni dirigenziali di seconda fascia, con una diminuzione complessiva di 87 unità, eccedendo peraltro gli obiettivi della Legge finanziaria, pari rispettivamente al 10 per cento ed al 5 per cento.

Inoltre, coerentemente con l'unificazione delle funzioni di supporto, successivamente all'entrata in vigore del regolamento di riorganizzazione, verranno rideterminate in diminuzione le dotazioni organiche del personale non dirigenziale.

Il processo di riorganizzazione comporta un risparmio delle spese di funzionamento (spese di locazione e di funzionamento, rientranti nella categoria dei consumi intermedi) che sebbene non costituisca un ammontare rilevante rappresenta più della metà dell'obiettivo a regime quantificato dalla Legge finanziaria per tutte le Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato.

Per le Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato, in linea con le previsioni della Legge finanziaria 2007, la maggior parte dei ministeri ha rivisto la propria organizzazione elaborando schemi di regolamento basati su moduli organizzativi snelli, fortemente integrati con le tecnologie, anche al fine di ridefinire il rapporto tra personale adibito a funzioni istituzionali e quello adibito a funzioni di supporto.

I risparmi di spesa previsti sono stati indicati in modo molto prudentiale nei saldi di finanza pubblica per gli anni futuri. Ma i benefici complessivi nel medio-lungo periodo riguarderanno soprattutto la qualità dei servizi erogati, lo snellimento dell'azione amministrativa e l'utilizzo prevalente delle tecnologie informatiche come strumento di comunicazione tra l'amministrazione ed i cittadini.

Adeguare i costi ed i tempi della Pubblica Amministrazione ai migliori livelli europei ed internazionali è diventato un imperativo se si vuol favorire la competitività

delle imprese, e in questo senso occorrerà che lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali cooperino con maggior impegno per il raggiungimento degli obiettivi.

Una delle cause della bassa crescita in Italia è la presenza di apparati pubblici 'troppo pesanti' rispetto al servizio offerto. Se l'Italia ha una crescita insoddisfacente, è anche perchè la produttività stessa del servizio è spesso carente. La bassa produttività delle Amministrazioni Pubbliche si annida e trova protezione sotto quella stessa corazzatura che, come lo scudo di Achille composto da cinque strati, rende molto difficile una rapida correzione. Per riuscire in quest'opera, bisogna incidere i diversi strati della corazzatura: le norme scritte delle leggi, le clausole del contratto del pubblico impiego, le regole contabili e la struttura del bilancio, l'organizzazione interna dei Ministeri e delle altre amministrazioni, le procedure parlamentari, l'infiacchimento della cultura della sobrietà nell'amministrare la cosa pubblica. Occorre la conoscenza approfondita dei problemi e una paziente applicazione per proseguire nel percorso verso l'eccellenza degli apparati pubblici.⁶

In un'ottica a più ampio raggio, il Governo intende razionalizzare i costi della politica e rendere più chiaro e coerente il relativo sistema di finanziamento, consentendo un effettivo controllo democratico. A tal fine, oltre alla riorganizzazione delle strutture amministrative e al potenziamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione, risulta fondamentale l'eliminazione delle sovrapposizioni tra i diversi livelli di governo e di amministrazione e l'introduzione di severe incompatibilità tra le cariche elettive e quelle gestionali.

VII.3 PENSIONI

L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL⁷ 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 58,4 del 2006 al 67,9 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. Al fine di cogliere gli andamenti di lungo periodo dei fattori che condizionano gli equilibri strutturali del sistema pensionistico, per il periodo 2008-2011 lo scenario base assume, in coerenza con la scelta metodologica già operata nelle precedenti previsioni, un tasso di crescita del PIL pari a circa l'1,5-1,6 per cento l'anno, sostanzialmente equivalente al tasso di variazione medio annuo degli ultimi 15-20 anni.

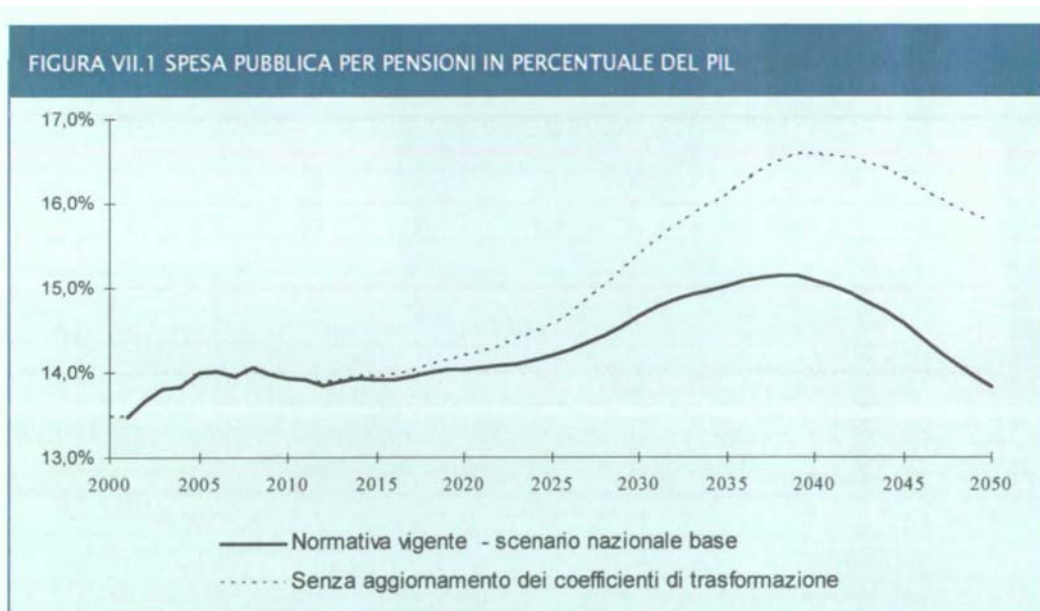
⁶ Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze Tommaso Padoa-Schioppa alla Camera dei Deputati, 'Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione' Roma, 3 ottobre 2006.

⁷ In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995.

Le previsioni della spesa pensionistica, infine, si basano sulla normativa vigente e scontano gli effetti della revisione decennale dei coefficienti di trasformazione ⁸.

Dopo una lieve contrazione nel periodo 2008-2015 per effetto dell'elevamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anticipato ⁹, il rapporto spesa/PIL riprende a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico ¹⁰ e raggiunge il valore massimo di circa 15,2 per cento attorno al 2038, per poi attestarsi al 13,8 per cento nel 2050.

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 alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del *baby boom*. In assenza della revisione decennale dei coefficienti di trasformazione, invece, il rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL risulterebbe più elevato di circa 1,5 per cento nel 2040 e di poco meno del 2 per cento alla fine del periodo di previsione. Queste previsioni andranno modificate alla luce dei risultati della negoziazione in corso con le parti sociali.



⁸ Prevista dall'art. 1, co.11 della legge n. 335/95.

⁹ Previsto dalla legge n. 243/2004.

¹⁰ Gli effetti del deterioramento previsto sono in parte limitati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento disposti dalla predetta legge anche nel regime misto e contributivo.