

flussi inframensili tra tesoreria statale e Amministrazioni locali e altri organismi, in conseguenza dei diversi tempi di acquisizione delle risorse da parte degli enti.

In particolare, prima dell'entrata in vigore della modifica, nell'ambito del settore statale, il fabbisogno per la spesa sanitaria poteva essere monitorato, anche attraverso l'analisi dei prelievi delle aziende sanitarie locali dai conti accesi presso la tesoreria statale che corrispondevano alle necessità finanziarie delle stesse aziende. Dal 2009, invece, l'attribuzione dei fondi da parte delle regioni a favore del comparto sanità avverrà al di fuori del sistema della tesoreria statale, sui conti bancari intestati a favore degli enti interessati.

Il saldo di cassa del settore statale, pertanto, vede ridurre la propria significatività quale indicatore, nel corso dell'anno, dell'andamento della finanza locale: gli aggregati determinanti i saldi mensili non saranno immediatamente raffrontabili in serie storica, ma richiederanno una valutazione partendo da informazioni non sempre prontamente disponibili sull'utilizzo delle risorse prelevate dalla tesoreria statale.

A livello di settore pubblico si potrebbero rilevare incrementi di attività finanziarie delle Amministrazioni locali derivanti da momentanei aumenti dei depositi bancari, riassorbibili nei periodi immediatamente successivi.

In sintesi, con il nuovo sistema di tesoreria mista, il monitoraggio del fabbisogno si sposta, in parte, a livello di conto del settore pubblico.

Altra importante modifica normativa, che ha rilevanti effetti sui flussi finanziari che transitano attraverso la tesoreria statale, riguarda la nuova disciplina del conto di disponibilità che il Ministero dell'economia intrattiene presso la Banca d'Italia.

Il conto di disponibilità registra le operazioni di introito e di pagamento connesse con il servizio di tesoreria e utilizzate per assicurare il regolare svolgimento del servizio; è regolato dall'art. 5 del D.Lgs. n. 396/03, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di debito pubblico. Sulla giacenza del predetto conto la Banca d'Italia, all'inizio di ogni semestre, corrisponde un interesse uguale al tasso medio dei buoni ordinari del tesoro emessi nel semestre precedente.

La Banca Centrale Europea ha invitato in passato l'Italia ad intraprendere le iniziative necessarie per attuare un processo di riforma del conto disponibilità in grado di ridurre al minimo l'impatto dell'andamento del saldo del medesimo conto sulla gestione delle operazioni di politica monetaria della Banca Centrale. La volatilità del saldo del conto disponibilità, i cui

effetti sono accentuati dall'elevata entità delle giacenze, rappresenta un elemento di criticità nella gestione di liquidità dell'Eurosistema.

Per rispondere alle esigenze di stabilizzazione del saldo giornaliero del conto di disponibilità, l'articolo 2 comma 39 della Legge finanziaria per il 2008 ha modificato il citato articolo 5 del D.Lgs. n. 396/03, prevedendo che la remunerazione del conto non si applichi alle somme eccedenti il saldo previsto a fine giornata nel contesto dello scambio di informazioni tra MEF e Banca d'Italia.

Il sistema di scambio di informazioni attualmente utilizzato tra Ministero dell'economia e finanze e Banca d'Italia (OPTES) ha consentito di affinare al massimo livello possibile la bontà delle previsioni e di realizzare aste di liquidità ed operazioni bilaterali sul mercato monetario dei depositi, per allineare il saldo del conto al livello previsto e comunicato settimanalmente dalla Banca d'Italia alla BCE.

Al momento, la funzionalità del sistema opera soltanto dal lato della raccolta (in caso di saldo inferiore alla previsione comunicata) e non anche dell'impiego (saldo superiore alla previsione) per compensare la differenza esistente tra stima e saldo.

Il decreto attuativo dell'articolo 2, comma 39, della Legge finanziaria per il 2008¹⁰⁷ consentirà l'operatività anche dal lato degli impieghi qualora il saldo del giorno si presenti superiore all'importo stimato.

Le operazioni di raccolta di fondi per la stabilizzazione del conto disponibilità, rispetto al dato previsto e comunicato BCE, non pongono problemi di classificazione e sono registrate come accensione e rimborso prestiti rispettivamente nel momento di apertura e chiusura delle medesime operazioni.

Le operazioni di impiego della liquidità giacente sul conto disponibilità devono essere classificate come attività finanziaria (aumento depositi bancari o altre operazioni finanziarie a breve termine), con corrispondente aumento dell'aumento del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico, in analogia con operazioni analoghe poste in essere dagli enti della pubblica amministrazione diversi dalla Stato. Per tali enti nel conto di cassa del settore pubblico sono evidenziati nella voce depositi bancari o altre partite finanziarie.

¹⁰⁷ Su tale decreto la BCE ha espresso il proprio parere il 17 marzo 2009.

Nel caso in cui tali operazioni non si chiudano nell'arco del mese/anno, si evidenzierà un incremento, seppure temporaneo, del fabbisogno del settore statale che non sarà indicativo del reale andamento di cassa dei conti pubblici.

4.5. PIANI DI RIENTRO DELLA SPESA SANITARIA

I Piani di rientro della spesa sanitaria, articolati temporalmente sul triennio 2007-2009, sono finalizzati a ristabilire l'equilibrio economico-finanziario delle regioni interessate e, sulla base della cognizione regionale delle cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi di gestione, individua e affronta selettivamente le diverse problematiche emerse nella regione stessa. I Piani sono parte integrante del singolo Accordo fra lo Stato e la regione e si configurano come un vero e proprio programma di ristrutturazione industriale che incide sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle regioni, quali principalmente:

- il superamento dello standard dei posti letto e del tasso di ospedalizzazione;
- i consumi farmaceutici;
- la spesa per il personale;
- il superamento del numero e del valore delle prestazioni acquistate da strutture private (budget), nonché il relativo sistema di remunerazione;
- la spesa per l'acquisto di beni e servizi;
- il controllo dell'appropriatezza prescrittiva dei medici.

Per ogni fattore di spesa critico sono stati individuati gli obiettivi di contenimento, le singole azioni concretamente realizzabili per il raggiungimento degli obiettivi medesimi e l'impatto finanziario correlato. L'insieme coordinato degli obiettivi delinea il progetto complessivo di risanamento che assume una manifestazione economico-finanziaria nei conti economici del settore sanitario regionale relativi al triennio in cui si sviluppano i citati Piani. Le azioni di intervento, con riferimento ai singoli fattori di spesa sopra elencati, possono essere così sintetizzate:

- riorganizzazione della rete ospedaliera, con riduzione di posti letto ospedalieri e incentivazione dei processi di deospedalizzazione;
- introduzione della distribuzione diretta dei farmaci e meccanismi di rimborso dei prezzi correlati ai farmaci meno costosi;
- blocco delle assunzioni e del *turn-over*;

- determinazione dei budget per gli erogatori privati, nonché adeguamento delle tariffe a quelle stabilite a livello nazionale;
- acquisti centralizzati e monitoraggio degli stessi per evitare incrementi dei volumi di spesa;
- utilizzo del sistema tessera sanitaria per gli interventi finalizzati al miglioramento dell'appropriatezza prescrittiva.

Va inoltre osservato che gli Accordi stipulati prevedono un'attività di affiancamento dei Ministeri della Salute e dell'economia e delle finanze, con obbligo di preventiva approvazione di tutti gli atti regionali di spesa e programmazione sanitaria che abbiano rilevanza ai fini dei Piani.

La disciplina relativa ai Piani di rientro, stabilisce, inoltre, quanto segue:

- in via generale, l'incremento delle aliquote fiscali fino al livello massimo stabilito dalla legislazione vigente;
- in caso di mancato rispetto degli obiettivi intermedi di riduzione del disavanzo, l'incremento delle aliquote IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente e fino all'integrale copertura dei mancati obiettivi. Nel caso in cui la regione ottenga risultati migliori di quelli programmati, la possibilità di ridurre le aliquote fiscali per un importo corrispondente.

Viene, inoltre, istituito un fondo transitorio di accompagnamento (di 1.000 milioni per l'anno 2007, 850 milioni per l'anno 2008 e 700 milioni per l'anno 2009) cui si aggiunge un'erogazione di 3.000 milioni, in favore delle regioni impegnate nei Piani che abbiano adottato misure fiscali ulteriori rispetto all'incremento nella misura massima dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF e destinate al settore sanitario (D.L. n. 23/07). In caso di mancata correzione strutturale degli andamenti della spesa, la diffida alla regione ad adempiere a quanto previsto nei Piani ed in caso di mancato adempimento la nomina di un Commissario. Viene, infine, prevista l'estinzione del debito pregresso.

Dai dati di monitoraggio è emerso che quasi tutte le regioni interessate dai Piani hanno registrato anche una gestione finanziaria caratterizzata da livelli di debito estremamente significativi riferiti anche ad operazioni finanziarie contratte a condizioni particolarmente onerose, al di fuori delle ordinarie condizioni di mercato. Poiché tali livelli di debito, nonché le condizioni contrattuali sottostanti, sono stati tali da impedire concretamente una seria azione

di risanamento strutturale, si è reso necessario creare, preliminarmente, le condizioni affinché la gestione finanziaria di tali regioni possa essere resa trasparente ed efficiente.

Alle regioni interessate da alti livelli di debito ed elevati costi di finanziamento, il Governo ha imposto, nell'ambito dei Piani di rientro:

- il supporto di un *advisor* contabile per il potenziamento dei procedimenti amministrativi e contabili e la certificazione dei debiti pregressi;
- la ristrutturazione dei debiti;
- il supporto di un *advisor* finanziario.

Ai fini della predetta ristrutturazione, impossibile con le condizioni finanziarie praticate nei contratti sottoscritti dalle regioni, lo Stato ha obbligato le regioni, tenuto conto degli elevati costi delle operazioni da loro avviate, ad accettare un'anticipazione di liquidità e le ha obbligate alla restituzione integrale degli importi, compresi gli interessi correnti parametrati ai costi sostenuti dallo Stato, con l'individuazione di una copertura derivante da specifiche entrate certe e vincolate a totale carico delle regioni, in attuazione di quanto previsto dalla Legge finanziaria per l'anno 2007.

Le regioni interessate dai Piani di rientro sono state: Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Sicilia e Sardegna. Quest'ultima regione, tuttavia, si trova in una situazione diversa rispetto alle altre in quanto trattasi di regione a statuto speciale che dall'anno 2007 non beneficia più di risorse statali per il finanziamento della spesa sanitaria.

Per le regioni Abruzzo e Lazio, il Consiglio dei Ministri ha nominato due Commissari *ad acta* per l'attuazione dei rispettivi Piani di rientro e un subcommissario esclusivamente per la Regione Lazio. Per tutte le regioni sono programmate riunioni entro la fine di marzo 2009 ai fini della verifica dello stato di attuazione dei Piani.

La strumentazione normativa introdotta negli ultimi anni, in attuazione degli Accordi fra lo Stato e le regioni, è diretta a:

- definire gli adempimenti cui sono sottoposte le regioni per accedere al finanziamento integrativo a carico dello Stato e le regole per l'attribuzione del maggior finanziamento condizionato agli adempimenti;
- stabilire il rispetto del principio della responsabilità regionale in ordine agli andamenti dei conti sanitari con l'introduzione dell'obbligo della copertura

regionale dei disavanzi sanitari fino all'estrema conseguenza dell'automatico incremento delle aliquote fiscali regionali che, nel caso di regione sottoposta a Piano di rientro, avviene anche oltre il livello massimo previsto dalla legislazione vigente e fino ad integrale copertura del disavanzo;

- favorire l'adozione di un comportamento virtuoso da parte delle regioni eliminando le distorsioni generate dall'*"aspettativa del ripiano dei disavanzi"* da parte dello Stato. Infatti, negli anni passati, il concorso statale al ripiano dei disavanzi accertati - che veniva ripartito fra le regioni sostanzialmente secondo i criteri del riparto ordinario - da un lato, non ha risolto il problema della formazione di disavanzi delle regioni con elevati deficit, dall'altro ha consentito un'espansione della spesa nelle cosiddette regioni "virtuose".

Va segnalato che tale strumentazione normativa ha determinato, a partire dall'anno 2006, un significativo rallentamento della dinamica della crescita della spesa sanitaria rispetto al periodo 2000-2005, tale da consentire il mantenimento della medesima spesa nell'ambito dei livelli programmati.

4.6. PUBBLICO IMPIEGO

4.6.1. *Le riforme in materia di pubblico impiego per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione*

La riforma della Pubblica Amministrazione, iniziata con la cosiddetta “prima privatizzazione” del 1993¹⁰⁸, ha contribuito significativamente all’ammmodernamento della struttura pubblica, introducendo i principi di efficienza e di efficacia dell’azione amministrativa.

Con la stessa riforma sono state introdotte delle rilevanti novità nella disciplina del lavoro pubblico, in quanto, il rapporto di lavoro del pubblico impiego diventa un rapporto di diritto comune disciplinato direttamente dai contratti collettivi con prevalenza sulla legge, a meno che quest’ultima non disponga espressamente il contrario.

Questo processo d’innovazione, tuttavia, ha manifestato nel tempo varie difficoltà applicative e conseguentemente gli interventi legislativi adottati non sempre hanno visto un’attuazione completa. Pertanto, nel corso del 2008, si è sentita la necessità di riaffermare e sviluppare alcuni principi con la presentazione del Piano Industriale del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione e con le conseguenti novità di carattere normativo. Attualmente, alcune misure sono state già adottate¹⁰⁹ e quindi in vigore, altre sono contenute in un disegno di legge¹¹⁰ in corso di esame nelle Commissioni del Senato.

Il progetto di modernizzazione della Pubblica Amministrazione contenuto nel Piano Industriale ha l’obiettivo di migliorare l’efficacia, l’efficienza e l’economicità della gestione al fine del contenimento della spesa pubblica corrente, nonché di rafforzare la meritocrazia, l’innovazione e la trasparenza, ritenuti elementi necessari per sostenere la crescita del sistema produttivo italiano.

¹⁰⁸ Con il D.Lgs. n. del 3 febbraio 1993, n. 29, trasferito poi nel testo unico (D.Lgs. n. del 30 marzo 2001, n. 165) relativo a norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Per eventuali approfondimenti si veda la nota tematica n. 2 - Febbraio 2008, all’indirizzo: <http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Analisi-Pr/Analisi-Ma/Note-Temat/n-2-2008---La-pt---nel-settore-pubblico---La-riforma-del-pubblico-impiego-in-.pdf>.

¹⁰⁹ Legge n. 133/08 (di conversione del D.L. n.112/08) e Legge 4 marzo 2009, n. 15: “Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti”.

¹¹⁰ Atto Senato n. 1167: “Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali”. Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013.

Il Piano prevede interventi su due fronti: il primo sul fronte legislativo, per ottimizzare la produttività del lavoro, attraverso una riforma del lavoro pubblico; il secondo, prevalentemente di tipo amministrativo, per razionalizzare l'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e per sviluppare una forte accelerazione dell'innovazione tecnologica.

Tra le modifiche della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche assume rilievo la valorizzazione del merito, il conseguente riconoscimento di meccanismi premiali e la contemporanea definizione di un sistema più rigoroso di sanzioni disciplinari e di responsabilità¹¹¹. I premi non verranno più concessi a pioggia ma saranno legati alla qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa del singolo dipendente (dirigente e non). Le progressioni economiche saranno conseguite solo attraverso prove selettive e non per anzianità, e le progressioni di carriera potranno avvenire solo ed esclusivamente tramite concorso pubblico. Le Amministrazioni pubbliche, pertanto, dovranno introdurre sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, indicare gli obiettivi annuali preposti e verificare l'effettiva realizzazione degli stessi alla fine dell'anno. Saranno, inoltre, obbligate a predisporre annualmente e a pubblicare su Internet gli indicatori di produttività e i misuratori della qualità del rendimento delle loro strutture in modo da confrontare la produttività delle diverse Amministrazioni pubbliche e di assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità. I criteri di nomina dei nuclei di valutazione¹¹² di ogni singola Amministrazione saranno riformati seguendo tre principi fondamentali: elevata professionalità dei componenti; estensione della valutazione a tutti i dipendenti; autonomia piena della valutazione. Inoltre, al fine di indirizzare, coordinare e sovrintendere l'esercizio indipendente e trasparente delle funzioni di valutazione sarà istituito, nell'ambito del riordino dell'ARAN¹¹³, un

¹¹¹ Contenute nella L. n. 15/09.

¹¹² L'art. 20 del D.Lgs. n. 29/93, prevede che nelle Amministrazioni Pubbliche siano istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei di valutazione sono composti da dirigenti generali e da esperti anche esterni alle amministrazioni. In casi di particolare complessità, il Presidente del Consiglio può stipulare, anche cumulativamente per più amministrazioni, convenzioni apposite con soggetti pubblici o privati particolarmente qualificati.

¹¹³ L'Agenzia per la rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) è un organismo tecnico, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, gestionale e contabile. L'ARAN ha la rappresentanza legale di tutte le pubbliche amministrazioni in sede di contrattazione collettiva nazionale, pertanto, svolge ogni attività relativa alla negoziazione e definizione dei contratti collettivi del personale dei vari comparti del pubblico impiego, ivi compresa l'interpretazione autentica delle clausole contrattuali e la disciplina delle relazioni sindacali nelle amministrazioni pubbliche.

organismo centrale di valutazione dotato di autonomia e indipendenza, composto al massimo da cinque esperti, anche esterni all'amministrazione.

Altre misure significative sono la riforma della dirigenza e della contrattazione collettiva nazionale del pubblico impiego. Con la prima riforma, la dirigenza avrà più autonomia¹¹⁴ ma sarà anche più responsabilità per i risultati ottenuti. Il lavoro dei dirigenti sarà valutato anche in relazione alle risorse assegnate e il trattamento economico accessorio dovrà essere più differenziato in base ai risultati raggiunti¹¹⁵. In particolare, le Amministrazioni pubbliche non potranno erogare le retribuzioni di risultato nel caso in cui non abbiano provveduto all'adozione dei sistemi di valutazione. Inoltre, sarà favorita la mobilità nazionale (anche tra comparti amministrativi diversi) e internazionale dei dirigenti.

Con la riforma della contrattazione collettiva saranno riordinate le procedure di contrattazione nazionale ed integrativa, in coerenza con il settore privato¹¹⁶, pur salvaguardando le specificità sussistenti nel settore pubblico. Saranno ridefiniti gli ambiti della disciplina del rapporto di pubblico impiego riservati, rispettivamente, alla contrattazione ed alla legge. Inoltre, al fine di evitare che la presente riforma venga vanificata da un intervento contrattuale successivo¹¹⁷ si dispone che per la parte derogata dalla legge in argomento non sarà più possibile intervenire con una successiva contrattazione collettiva, salvo diversa disposizione della legge stessa¹¹⁸. Tra le materie che saranno riservate alla legge, si evidenziano: l'organizzazione degli uffici¹¹⁹, la definizione dei criteri generali, metodi e procedure della valutazione del personale, l'individuazione degli strumenti volti a premiare e ad incentivare la produttività e la qualità della prestazione lavorativa, il regime delle responsabilità¹²⁰ ed i criteri generali in materia di progressione professionale a carattere

¹¹⁴ Per esempio, è previsto un accesso alla dirigenza generale di primo livello tramite concorso e non più per nomina politica e sarà subordinato al compimento di un periodo di formazione, non inferiore a sei mesi, presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

¹¹⁵ La legge prevede che non dovrà essere inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva, fatta eccezione per la dirigenza del Servizio sanitario nazionale.

¹¹⁶ È prevista la modifica, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti al fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e di far coincidere il periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica.

¹¹⁷ In quanto viene ribadita la prevalenza dei contratti collettivi sulla legge.

¹¹⁸ Articolo 1, commi 1 e 2 della L. n. 15/09.

¹¹⁹ Come previsto dall'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. n. 165/01, in quanto le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive.

¹²⁰ Compresi i principi in materia di tipologia delle infrazioni, delle relative sanzioni e del procedimento disciplinare in conformità con quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01.

concorsuale. Sarà semplificato il procedimento di contrattazione anche attraverso l'eliminazione di quei controlli che non sono strettamente funzionali a verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi.

Inoltre, è prevista una riforma dell'ARAN che dovrà essere più autonoma, prevedendo un nuovo sistema d'incompatibilità dei componenti dell'organo direttivo, ad esempio con cariche di rappresentanza sindacale.

Meritano un cenno, le norme che prevedono l'attribuzione alla Corte dei Conti di nuovi e incisivi poteri di controllo, anche su richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento e le norme che attribuiscono nuovi compiti al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, tra cui la predisposizione di una relazione annuale alle Camere sui livelli dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione.

Parallelamente alla riforma del lavoro pubblico sono previste misure finalizzate a razionalizzare l'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche. Ulteriori misure sono previste al fine di contenere la spesa corrente e di ridurre gli sprechi. Nell'ambito della normativa già in vigore¹²¹ si evidenziano le disposizioni che prevedono un maggiore controllo sulla spesa per il personale derivante dai contratti integrativi, in quanto le Amministrazioni pubbliche dovranno rendicontare annualmente la spesa per la contrattazione integrativa e trasmetterla alla Corte dei Conti. È previsto altresì l'obbligo di pubblicazione sul proprio sito web delle informazioni trasmesse. Inoltre, è previsto: la soppressione o il riordino degli enti pubblici, la razionalizzazione e la limitazione dell'utilizzo delle collaborazioni esterne, delle consulenze e dei contratti di lavoro flessibile nelle Amministrazioni pubbliche, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e la riduzione delle assenze per malattia. Sono, inoltre all'esame del Parlamento¹²² le norme in materia di mobilità delle funzioni e del personale delle Amministrazioni Pubbliche nonché l'utilizzo degli edifici pubblici per lo svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali, con la finalità di conseguire risparmi a vantaggio del bilancio dello Stato.

Infine, in questo ampio processo di riforma assume un ruolo strategico il completamento del progetto di innovazione e digitalizzazione che già interessa una

¹²¹ Legge n. 133/08.

¹²² Disegno di legge, Atto Senato n. 1167.

molteplicità di amministrazioni sia centrali che periferiche. Ciò dovrebbe garantire standard più elevati di qualità e una maggiore produttività.

4.6.2. La riforma del modello contrattuale

L'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali, sottoscritto il 22 gennaio 2009 da Governo e parti sociali, ha rivisto il modello contrattuale del 23 luglio 1993, introducendo importanti novità anche per quanto concerne il sistema di contrattazione del pubblico impiego. Il nuovo modello sarà applicato, in via sperimentale, per un quadriennio.

La prima novità, valida anche per i dipendenti del settore privato, è costituita dalla *durata triennale degli accordi*, sia per la parte normativa che economica, con un ritorno in sostanza alla situazione preesistente al luglio del 1993. L'esigenza di aggiornare le retribuzioni ogni biennio - avvertita in un'epoca ormai trascorsa caratterizzata da tassi di inflazione elevati e variabili - non appare più giustificata in presenza di tassi di inflazione, come quelli attuali, molto più contenuti. La scelta di estendere la durata dei contratti su un triennio, nel mettere a disposizione dei rinnovi contrattuali un orizzonte temporale più lungo, potrebbe consentire nel settore pubblico l'auspicato allineamento tra momento del rinnovo contrattuale e periodo di riferimento.

La prima applicazione del nuovo modello al settore del lavoro pubblico interesserà la tornata contrattuale 2010-2012 che sarà avviata con le nuove regole.

Le principali modifiche riguardano la sostituzione del tasso di inflazione programmato con l'indice IPCA (l'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia) depurato dalla dinamica dei prezzi dei beni energetici importati e la base di calcolo che sarà costituita dalle voci stipendiali - costituenti circa il 78 per cento della retribuzione complessiva media nel settore pubblico. Tale indice, nel settore del lavoro pubblico, viene utilizzato come parametro di riferimento e resterà invariato per tutto il triennio di riferimento al termine del quale si procederà alla verifica dei possibili scostamenti, ai fini dell'eventuale recupero nell'ambito del successivo triennio. In sede di verifica si terrà conto anche dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto dell'intero settore. E' infine prevista l'attivazione del secondo livello di contrattazione, parimenti a vigenza triennale, secondo regole da definirsi attraverso specifiche intese.

APPENDICI

PAGINA BIANCA

APPENDICE A: BILANCIO DELLO STATO

A1. Risultati di sintesi

Alla fine dell'esercizio finanziario 2008 la gestione di cassa del Bilancio statale ha fatto registrare, con riferimento alle entrate e alle spese di natura finale, incassi per 455.373 milioni e pagamenti per 523.058 milioni: ne è derivato un saldo di bilancio negativo pari a 67.685 milioni contro i 29.205 milioni registrato in termini omogenei nel corrispondente periodo 2007 (Tabella A1).

Si fa presente che le cifre riportate in Tabella sono al netto delle regolazioni contabili. Per le spese, le suddette regolazioni sono riportate nella Tabella A7. È opportuno, inoltre, segnalare che nelle analisi che seguono sono state consolidate le spese relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alle Agenzie Fiscali, al TAR e alla Corte dei Conti i cui dettagli sono riportati nell'Allegato 2.

	Gennaio - Dicembre			Variazioni 2008/2007	
	2006	2007	2008	Absolute	%
INCASSI					
- Tributari	391.405	414.923	418.952	4.029	1,0
- Altri	32.213	31.833	36.421	4.588	14,4
Totale incassi	423.618	446.756	455.373	8.617	1,9
PAGAMENTI					
- Correnti	416.745	424.595	461.559	36.964	8,7
- In conto capitale	38.500	51.366	61.499	10.133	19,7
Totale pagamenti	455.245	475.961	523.058	47.097	9,9
Fabbisogno (+ Disponibilità)	-31.627	-29.205	-67.685	-38.480	131,8

Tabella A1 - Bilancio dello Stato: Risultati di sintesi (in milioni di euro)

Con riferimento agli incassi si ricorda che quelli relativi all'IVA comunitaria e a multe ed ammende, sono contabilizzate nella voce "Altri".

Nei due successivi paragrafi si forniscono, come di consueto, dettagliate specificazioni sull'evoluzione fatta registrare dagli incassi e dai pagamenti negli anni 2007-2008.

A2. Analisi degli incassi

Le entrate finali incassate a tutto dicembre 2008 (come si evince dalla successiva Tabella A2) sono state, nel complesso, pari a 455.373 milioni, con un aumento di 8.617 milioni (+1,9%), quale risultante degli incrementi di 4.029 milioni (+1%) relativo al comparto delle entrate tributarie, e di 4.588 milioni (+14,4%) delle altre entrate.

Si precisa che gli importi 2007 riguardano dati di consuntivo, mentre quelli relativi a tutto dicembre 2008 presentano un margine di provvisorietà, tenuto conto che l'esercizio finanziario ancora non è stato consuntivato.

Inoltre gli incassi di bilancio di seguito indicati tengono conto di talune correzioni effettuate a posteriori sui dati contabili, e precisamente la decurtazione dalle entrate tributarie dell'importo di 2.659 milioni, quale devoluzione diretta dei tributi alle casse regionali del Friuli Venezia Giulia, e di un'ulteriore quota di 160 milioni, erroneamente contabilizzata all'erario come imposta sul valore aggiunto, ma di competenza dell'INPS.

Per una maggiore significatività del raffronto si ritiene opportuno operare depurazioni e integrazioni degli incassi contabilizzati a bilancio per tener conto dei seguenti fattori:

- regolazioni contabili di quote di gettito erariale riscosse dalle regioni Sicilia e Sardegna: 10.492 milioni per il 2008 e 8.475 milioni per il 2007;
- regolazioni contabili relative al lotto pari a 3.825 milioni per il 2008 e a 4.048 milioni per il 2007;
- incassi contabilizzati rispettivamente nel 2008 (1.360 milioni) e nel 2007 (100 milioni), ma di competenza degli esercizi precedenti;
- integrazioni per giacenze relative alla struttura di gestione (1.393 milioni per il 2008 e 1.360 milioni per il 2007) non contabilizzate entro il 31 dicembre;
- stima per il 2008 della quota di condono, ancora da ripartire, di spettanza dell'erario, pari complessivamente a 45 milioni, attribuibile per 36 milioni alle imposte dirette e per 9 milioni alle indirette.

I risultati delle suddette rettifiche sono recepiti nella Tabella A3.