

Per l'indebitamento netto risultano, infine, irrilevanti le "partite finanziarie" che concorrono, invece, a determinare il fabbisogno computato in termini di cassa e, di conseguenza, la consistenza del debito.

Rilascio di garanzie statali a favore di soggetti privati: il rilascio di garanzie riguardo gli obblighi nascenti da un atto posto formalmente in essere dal soggetto garantito può avere diversi riflessi sui saldi di finanza pubblica, in relazione al grado di probabilità che la garanzia medesima diventi operativa.

Il riflesso è immediato nel caso (già rappresentato) in cui al rilascio della garanzia è correlato l'impegno a corrispondere ad un Istituto finanziatore le rate di ammortamento di un mutuo o di una anticipazione concessa al soggetto firmatario di una operazione finanziaria. A titolo di esempio, rientrano in questa casistica, il pagamento a carico dello Stato: dell'onere di ammortamento di mutui contratti da altri soggetti, di somme dovute a seguito di accordi di cartolarizzazione e di oneri conseguenti all'accettazione di deleghe di pagamento connesse anche a operazioni di attualizzazione di contributi pluriennali.

Per tali tipologie di operazioni la corretta contabilizzazione, in linea con i criteri assunti a livello europeo adottati anche per la costruzione dei tendenziali, è quella della registrazione a carico del garante, dell'accensione di un prestito, con contestuale trasferimento del ricavo netto a favore del beneficiario, registrato in entrata da parte di quest'ultimo; l'effettivo pagamento dei contributi pluriennali viene contabilizzato, invece, come rimborso prestiti.

In materia di garanzie l'articolo 13 delle legge n. 468/1978 e successive modificazioni e integrazioni prevede, in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco delle garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

Le garanzie sussidiarie o di ultima istanza sono quelle in cui l'intervento del garante si verifica solo in caso di insolvenza del soggetto garantito o dei soggetti chiamati in successione ad onorare l'impegno finanziario. Sulla base dei principi contabili seguiti in sede comunitaria e dall'Istat, l'impatto sui saldi di finanza pubblica interviene solo in caso e nel momento di escussione della garanzia, a meno che non sia considerato già *ex ante* certo l'intervento dello Stato.

Operazioni di sconto da parte di istituti finanziari sui debiti commerciali della PA: I debiti verso i fornitori della PA per operazioni di acquisto di beni e servizi rappresentano, nei conti nazionali, delle passività definite "debiti commerciali". Per loro natura i debiti commerciali,

essendo originati da sfasamenti tra competenza e cassa (generalmente di breve durata), sono esclusi dal calcolo del debito pubblico ai fini della Procedura per i deficit eccessivi (debito di Maastricht) nel quale sono compresi debiti di natura essenzialmente finanziaria (depositi, obbligazioni e titoli di Stato, mutui e prestiti).

Nei conti nazionali tali debiti sorgono per il fatto che l'acquisto di beni e servizi viene stimato per competenza, in base al momento e all'ammontare degli impegni registrati nei bilanci pubblici: tale dato differisce pertanto da quello relativo ai pagamenti di cassa, generando così uno sfasamento, rappresentato appunto nei conti dal debito commerciale. Per questo motivo si può affermare che, ai fini dell'indebitamento netto della PA, il pagamento di cassa ai fornitori non ha effetti peggiorativi, in quanto questi si sono già verificati al momento dell'impegno.

Devono essere tuttavia valutate situazioni, non da escludere, in cui sia stata effettuata una prestazione senza che a questa abbia corrisposto alcun impegno in bilancio (è il caso ad esempio dei cosiddetti "debiti fuori bilancio" degli enti locali o dei debiti pregressi dei Ministeri). In tal caso, nel momento in cui si stabilisca di pagare il fornitore sarebbe necessario provvedere anche all'impegno: ciò implicherebbe un impatto anche sull'indebitamento netto. Naturalmente, in queste operazioni, il fabbisogno (e quindi il debito pubblico) si movimenta solo nel momento dell'effettivo pagamento al fornitore.

La possibilità di consentire ai fornitori di procedere ad una operazione di sconto del proprio credito verso la PA rivolgendosi ad un istituto finanziario, comporta alcune riflessioni sull'eventuale cambiamento della natura del debito: se cioè quest'ultimo si possa considerare ancora un debito commerciale, oppure non si trasformi in un debito di natura finanziaria e conseguentemente entrare nel calcolo del debito pubblico.

A questo proposito vale la pena richiamare la decisione Eurostat su operazioni analoghe effettuate negli anni recenti dai fornitori delle ASL (cui si è già accennato nel paragrafo 7.4.2) che hanno ceduto a società finanziarie i propri crediti commerciali tramite operazioni di cartolarizzazione. In occasione di tali operazioni le Regioni si impegnarono formalmente a pagare i debiti delle ASL in più rate secondo una tempistica più a lungo termine. L'uscita di scena del fornitore (essendo il credito ceduto alla società finanziaria) insieme all'impegno formale della Regione a pagare il debito rinegoziato e alla trasformazione di quest'ultimo in un debito a lungo termine ha indotto le autorità statistiche a considerare il debito non più commerciale ma finanziario generando un aumento del debito pubblico di Maastricht.

Il riproporsi di tali condizioni nelle operazioni di sconto non potrebbe pertanto che generare un trattamento analogo.

Una decisione di segno opposto ha invece riguardato la cessione da parte delle Ferrovie dello Stato di alcuni crediti tributari verso lo Stato. In quel caso l'operazione di cessione, sempre tramite cartolarizzazione, avvenne senza che l'impegno dello Stato a pagare il proprio debito si modificasse in alcun modo (non ci fu in pratica un atto formale che impegnava lo Stato a pagare il proprio debito fiscale entro una certa data). A queste condizioni la passività dello Stato non mutò la propria natura e non è stata inclusa nel debito pubblico.

Vi è da dire che in quel caso FS si era impegnata contrattualmente a riacquistare il proprio credito nel caso in cui lo Stato non avesse pagato i rimborsi di imposta nei tempi previsti, il che fa ritenere che i fornitori in assenza di una qualsiasi attività di riconoscimento formale del debito da parte delle Amministrazioni Pubbliche potrebbero incontrare difficoltà nel cedere il proprio credito a condizioni non troppo onerose. Va comunque segnalato come l'operazione FS non fosse relativa a debiti commerciali ma fiscali.

Nel caso in cui un operatore finanziario, anziché scontare direttamente il credito verso la PA, fornisca una garanzia di pagamento della somma dovuta al momento della concessione delle garanzie non si avrebbero di regola registrazioni nei conti delle Amministrazioni Pubbliche.

Valgono tuttavia alcune eccezioni:

- 1) da un lato quelle tipicamente analizzate nel caso di qualsiasi garanzia pubblica, per cui la certezza *ex ante* che la garanzia sarà chiamata imporrebbe la registrazione del debito garantito come debito pubblico sin dal momento della concessione con effetti anche sull'indebitamento a seguito dell'assunzione di debito;
- 2) dall'altro quelle specifiche di questo tipo di operazioni, per cui la natura del debito commerciale potrebbe mutare sin dal momento della concessione della garanzia qualora già in tale fase l'ente debitore effettui un atto di riconoscimento del debito e di impegno a onorarlo entro una certa data, procedendo eventualmente ad una sua rinegoziazione.

Ovviamente dal momento della chiamata della garanzia e quindi del subentro di un operatore finanziario al fornitore nei rapporti con la PA, si rientrerebbe nelle condizioni descritte in precedenza.

7.5 I FLUSSI PER PARTITE FINANZIARIE

I flussi relativi alle cosiddette “partite finanziarie”, connesse acquisizione o vendita di attività finanziarie, pur rilevanti sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e sul fabbisogno, non rilevano per l’indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche.

Fra le entrate per partite finanziarie sono comprese le riscossioni di crediti per mutui o anticipazioni concesse; tra le uscite per partite finanziarie sono compresi, oltre alle concessioni di mutui o anticipazioni, i conferimenti a titolo di apporto al capitale sociale di imprese pubbliche.

Nel punto precedente si è fatto riferimento alla riclassificazione di tali apporti o quote di essi quali altri trasferimenti in conto capitale nel caso in cui la società beneficiaria presenti nell’anno di riferimento una perdita di esercizio.

Va segnalato che, proprio perché le “partite finanziarie” non rilevano, secondo le regole contabili europee, sull’indebitamento netto, occorre fare molta attenzione alla vera natura economica di tali operazioni.

In proposito va ricordato il caso relativamente recente della costituzione di un’apposita Società (ISPA) - assunta sulla base del disegno progettuale iniziale come esterna al comparto delle Amministrazioni pubbliche - avente il fine precipuo di finanziare, attraverso emissione di obbligazioni, gli interventi delle Ferrovie per la realizzazione del Progetto Alta velocità-Alta capacità.

Nel 2005, a seguito di un approfondito esame della natura giuridica ed economica di tale Società e dei rapporti di stretta interrelazione con l’Amministrazione centrale, nonché delle garanzie indirette fornite dallo Stato sui prestiti da essa concessa al Gruppo Ferrovie dello Stato, Eurostat ha incluso nel debito pubblico i titoli emessi da Ispa e nei crediti dell’Amministrazione pubblica le anticipazioni erogate a fronte di tali titoli alle Ferrovie. Successivamente, con norma della legge n. 266/2006, si è provveduto a estinguere il debito di Ferrovie verso lo Stato per le anticipazioni ricevute da ISPA, attraverso lo stralcio di tale credito dall’attivo finanziario dello Stato. Ciò ha comportato il computo sull’indebitamento netto dell’anno 2006 di un pari importo quale trasferimento in conto capitale a tale Società.

Casi analoghi possono configurarsi nei rapporti degli enti territoriali con le società municipalizzate e altre società costituite in numero crescente nel quadro di una politica di esternalizzazione di servizi e attività di vario genere.

A riguardo, va ricordato che Eurostat, anche nell'ultima visita di consultazione per acquisire informazioni e approfondimenti sui conti pubblici italiani realizzata nel 2007, ha richiesto all'Istat una puntuale analisi sull'universo di società "market" partecipate dagli enti territoriali.

8. GLI STRUMENTI E IL PROCESSO "INTERNO"

8.1 I MODELLI UTILIZZATI

Per l'adempimento dei propri compiti istituzionali legati alla previsione e al monitoraggio dei conti di finanza pubblica il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato si è da tempo dotato di una serie di modelli di monitoraggio e di previsione riferiti sia al quadro complessivo della finanza pubblica, sia a specifiche tematiche.

Punto di riferimento centrale è il modello di finanza pubblica, articolato per comparti istituzionali, che consente di elaborare stime, sulla base di ipotesi di evoluzione del quadro macro

economico, sia intermini di cassa che di competenza economica e di individuare conseguentemente i raccordi tra fabbisogno e indebitamento netto. Tale modello è alimentato in modo integrato con gli output di specifici modelli settoriali.

Negli ultimi anni, il modello di finanza pubblica è stato integrato con un modello sperimentale dell'economia che consente, al fine di una elaborazione più puntuale delle previsioni programmatiche, di sviluppare un processo iterativo delle reciproche influenze tra quadro di finanza pubblica ed economia a partire da uno status tendenziale e da ipotesi, anche alternative, di interventi per conseguire gli obiettivi programmatici. Tale modello è in grado altresì di consentire simulazioni dei riflessi sul quadro di finanza pubblica di diverse opzioni di scenari sull'evoluzione dell'economia attraverso valutazioni del cosiddetto "effetto quadro", nonché analisi di sensitività globali o specifiche riferite a singoli aggregati.

Altri modelli, i cui output, come detto, sono integrati nell'ambito della complessiva attività di monitoraggio e previsione della finanza pubblica, sono stati elaborati con riferimento a specifiche tematiche riguardanti:

- i flussi finanziari con l'Unione europea;
- la spesa sociale (spesa per prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria), con un'analitica e consolidata strumentazione di monitoraggio e previsione riferentesi ad una spesa complessiva che rappresenta oltre il 60% della spesa corrente al netto della spesa per interessi (per un maggior dettaglio si rinvia all'apposita appendice);
- l'analisi multisettoriale-multiregionale (IDEM);
- il Progetto Athena per l'analisi delle istituzioni scolastiche in Italia attraverso indicatori strutturali.

8.2 L'UTILIZZO DEL MODELLO DI FINANZA PUBBLICA E DEI MODELLI DI SETTORE

I modelli sono utilizzati per le attività di monitoraggio degli obiettivi assunti per il Patto di stabilità e crescita, per l'elaborazione dei quadri previsivi da inserire nei Documenti di finanza pubblica da presentare al Parlamento e per l'attività permanente di monitoraggio che rappresenta uno dei compiti istituzionali del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. A volte, gli stessi strumenti sono anche utilizzati per procedere a ipotesi simulative avanzate da Istituzioni internazionali quali il Fondo monetario internazionale, nel corso delle proprie missioni.

Per quanto riguarda l'utilizzo per l'elaborazione dei quadri previsivi da inserire nei Documenti di finanza pubblica da presentare al Parlamento, l'iter operativo prevede l'utilizzo di un quadro di evoluzione macroeconomica tendenziale sulla base del quale, alla luce della legislazione vigente e delle più aggiornate indicazioni tratte dal monitoraggio, per alcuni aspetti giornaliero, svolto dagli Uffici RGS in merito ai diversi comparti di entrata e di spesa, viene elaborata una stima tendenziale del conto delle Amministrazioni pubbliche articolato per comparti istituzionali.

Successivamente viene verificata la coerenza tra il quadro tendenziale a legislazione vigente e le ipotesi di alcune variabili di finanza pubblica assunte nel quadro macroeconomico assunto come riferimento.

Va precisato che per quanto attiene alle entrate tributarie e alla spesa per interessi le valutazioni previsionali inglobate nei quadri predisposti per i Documenti ufficiali vengono elaborate congiuntamente ai competenti Dipartimento delle finanze e Dipartimento del tesoro.

Si utilizza, invece, esclusivamente al modello di finanza pubblica e i collegati modelli settoriali per il monitoraggio, pressoché mensile, del Conto delle Amministrazioni pubbliche al fine di tenere sotto costante osservazione l'evoluzione degli obiettivi di finanza pubblica e individuare tempestivamente situazioni di criticità che possano manifestarsi rispetto alle previsioni ufficiali o la sussistenza di prospettive di miglioramento da assumere, sempre, con notevole cautela a tutela rispetto agli obiettivi prefissati.

APPENDICE

IL MODELLO DELLA SPESA SOCIALE

PAGINA BIANCA

1. Finalità.

Nell'ambito dei propri compiti istituzionali, la RGS espleta l'attività di monitoraggio e previsione degli aggregati della spesa per prestazioni sociali in denaro e della spesa sanitaria del Conto economico delle Pubbliche Amministrazioni. Ciò viene fatto con l'ausilio di una analitica struttura di modelli di monitoraggio e di previsione tra loro integrati; a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo.

Obiettivo del suddetto sistema di modelli è quello di elaborare informazioni, anche eterogenee, e di differente provenienza, al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio degli andamenti della spesa e valutare la corrispondenza fra gli andamenti effettivi e quelli previsti in termini di conto della P.A., mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti. A tal fine, è stato necessario affiancare all'analisi degli andamenti di cassa la rilevazione di altri elementi finanziari e strutturali.

In particolare, tale strumentazione, è finalizzata a:

- a) monitorare in corso d'anno gli andamenti delle diverse prestazioni sociali, verificandone la corrispondenza con le previsioni;
- b) analizzare i dati strutturali sottostanti le dinamiche finanziarie (numero e importo medio delle prestazioni, ecc.) al fine di misurare il contributo dei principali fattori esplicativi;
- c) ricostruire, a fine anno, i risultati delle variabili oggetto di monitoraggio;
- d) integrare la serie storica dei dati finanziari e di struttura, una volta riaccertati sulla base delle indicazioni di consuntivo comunicati dagli enti che erogano le prestazioni;
- e) elaborare le previsioni delle principali componenti della spesa sociale ai fini della predisposizione del conto delle P.A. contenuto nei diversi documenti di finanza pubblica (RUEF, DPEF, RPP, documento di aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia, ecc.);
- f) predisporre una base dati storica e previsiva sufficientemente analitica, con dati finanziari e di struttura, di supporto all'attività di valutazione prelegislativa.

Gli aggregati oggetto di monitoraggio e previsione sono rappresentati dalla spesa per prestazioni sociali in denaro e dalla spesa sanitaria del Conto economico delle PA.

La spesa per prestazioni sociali in denaro è ulteriormente scomponibile nella spesa per pensioni e in quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato raccoglie un insieme eterogeneo di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni a cui sono rivolte e che hanno, come unico elemento aggregante, l'essere prestazioni monetarie diverse da quelle pensionistiche. Di seguito si riporta una descrizione più puntuale della definizione e dei contenuti delle componenti della spesa sociale sopra indicate a cui corrisponde, coerentemente, il

primo livello di articolazione della strumentazione predisposta per l'attività di monitoraggio e la previsione.

La definizione di spesa pubblica per pensioni adottata ai fini del monitoraggio è la stessa recepita nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica di breve periodo e quelle di medio-lungo periodo elaborate a livello nazionale e in ambito EPC-WGA (Comitato di politica Economica del Consiglio ECOFIN). L'aggregato comprende l'intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni sociali (assegni sociali, se liquidati dopo il '95). La prima di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni concesse sulla base di un requisito contributivo generalmente connesso con l'età. La seconda componente è stata inclusa a causa della sua stretta relazione con l'invecchiamento della popolazione. Infatti, in aggiunta a requisiti reddituali, il diritto alla pensione sociale (o assegno sociale) non è conseguibile prima dei 65 anni. Dal punto di vista istituzionale, la spesa erogata dal sistema pensionistico obbligatorio comprende le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti erogate dall'INPS² dall'INPDAP³ e gli altri fondi pensionistici non amministrati dai due istituti⁴.

In coerenza con la definizione adottata nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica, la spesa per altre prestazioni sociali in denaro oggetto di monitoraggio comprende una serie di poste eterogenee per quanto attiene alla funzione espletata. Tuttavia, esse hanno in comune il fatto di essere prestazioni in denaro diverse da quelle riconducibili alla spesa pensionistica⁵.

La spesa pubblica per sanità adottata ai fini del monitoraggio corrisponde esattamente alla definizione di totale uscite correnti del Conto economico consolidato della sanità, all'interno dei conti della protezione sociale. Tale definizione include sia la spesa sanitaria corrente in senso stretto che una stima degli ammortamenti relativi agli investimenti pubblici in campo sanitario effettuati nel tempo. Relativamente alla prima componente, la spesa relativa alle prestazioni gravate da compartecipazione degli utenti viene conteggiata per il valore residuo a carico del sistema sanitario pubblico⁶.

² FPLD, CDCM, Artigiani, Commercianti, ex-fondo Trasporti, ex-fondo Elettrici, ex-fondo Telefonici, altri fondi speciali, Ferrovie dello Stato, ex-Inpdai ed i fondi integrativi.

³ Le ex-quattro casse degli Enti Locali e la ex-cassa dello Stato

⁴ Inpgi, Ipost, Enpals, le casse dei liberi professionisti, ecc...

⁵ In particolare, l'aggregato include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale (cassa integrazioni ordinaria, straordinaria), le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione (disoccupazione, mobilità, ASU, ecc.), i trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e, in via residuale, gli altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

⁶ Dal punto di vista istituzionale, la spesa sanitaria pubblica corrisponde, sostanzialmente, alle prestazioni sanitarie offerte dalle Aziende Sanitarie Locali (ASL), dalle Aziende Ospedaliere (AO), dagli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) e dai Policlinici Universitari, al netto della compartecipazione. A queste, si aggiungono altre componenti di spesa erogate da enti minori, come la Croce Rossa Italiana e la Caritas, o da enti pubblici diversi da quelli sopra citati, che erogano, marginalmente, prestazioni che possono avere un contenuto sanitario, come nel caso dei comuni, delle province e delle regioni.

2. L'attività di monitoraggio delle prestazioni sociali in denaro

L'attività di monitoraggio degli andamenti correnti della spesa pensionistica e per altre prestazioni sociali in denaro si articola a due livelli: mensile/trimestrale ed annuale.

Il monitoraggio mensile/trimestrale viene effettuato in corso d'anno e si basa sui dati comunicati dagli enti erogatori con cadenza mensile, per quanto riguarda alcune variabili (erogazione delle prestazioni ed altre poste contabili), con cadenza trimestrale, per quanto riguarda altre variabili (liquidazione di nuovi trattamenti, cancellazione di quelli in essere per cessazione del diritto e relativi importi medi).

Tali andamenti vengono confrontati, tramite opportuni indicatori, con quelli rilevati nello stesso periodo dell'anno precedente o previsti per l'anno in corso.

Il monitoraggio annuale si espleta nel periodo che va dalla fine dell'anno ai primi mesi dell'anno successivo (dicembre/febbraio).

Nel quadro dell'attività di monitoraggio, particolare attenzione è stata rivolta alla predisposizione di opportuni indicatori specificamente dedicati alla giustificazione del tasso di variazione della spesa per prestazioni sulla base degli elementi informativi, sia contabili che strutturali, raccolti nel corso dell'anno.

L'attività di monitoraggio dipende essenzialmente dalla analiticità e dalla regolarità del flusso informativo, sia di natura contabile che statistico, proveniente dagli enti gestori delle prestazioni sociali⁷

I prodotti dell'attività di monitoraggio sono costituiti essenzialmente da:

- una scheda mensile di monitoraggio degli andamenti di spesa;
- la stima annuale dei risultati dell'anno di riferimento;
- una scheda mensile di monitoraggio degli elementi statistici.

La scheda mensile di monitoraggio degli andamenti di spesa⁸ confronta mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione previsto nell'ambito dei conti delle PA e, conseguentemente, con i livelli di spesa inglobati nei medesimi conti.

⁷ A tal fine, la RGS ha stabilito con tali enti rapporti formali volti ad acquisire, con regolarità, un'ampia mole di informazioni aggiuntive rispetto a quelle contenute nei rispettivi bilanci consuntivi.

⁸ La quota di spesa monitorata mensilmente è superiore al 90 per cento del totale delle prestazioni sociali in denaro e al 95 per cento della spesa pensionistica.

Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle P.A. da parte del medesimo Istituto.

La completa integrazione dell'attività di monitoraggio e di previsione, nonché l'impostazione dell'attività medesima con un elevato livello di analiticità ha consentito per l'intero decennio di attività (dal 1999) una programmazione finanziaria del settore in linea con i risultati consuntivati.

3. L'attività di monitoraggio della spesa pubblica per sanità

L'attività di monitoraggio della spesa sanitaria⁹ si articola in due sotto-attività: la prima rivolta al monitoraggio dei ricavi e dei costi per natura desunti dai bilanci aziendali e regionali, la seconda si incentra sul monitoraggio dei costi relativi ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) a partire dalle informazioni annuali trasmesse dalle aziende sanitarie e dalle regioni.

Il monitoraggio dei ricavi e dei costi per natura viene effettuato, sia a preventivo che a consuntivo, su base trimestrale ed annuale a partire dai bilanci delle aziende sanitarie e delle regioni. La conclusione, nel 2002, del periodo di transizione che ha visto il progressivo abbandono della contabilità finanziaria e l'adozione della contabilità economico-patrimoniale da parte delle aziende sanitarie su base regionale, ha contribuito significativamente al potenziamento dell'attività di monitoraggio della spesa sanitaria pubblica effettuata attraverso una modulistica condivisa a livello nazionale corredata di linee guida trasmesse attraverso il Sistema Informativo Sanitario (SIS).

Dal 2003, viene svolto anche il monitoraggio dei bilanci degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS). I risultati dell'attività di monitoraggio sono condivisi con il Ministero della salute e con l'Istat. Quest'ultima li utilizza ai fini dell'elaborazione del Conto Economico Consolidato della Sanità e, più recentemente, ai fini dell'implementazione dei Conti trimestrali delle PA entrati nella fase di sperimentazione nel corso dei primi mesi del 2003.

L'attività di monitoraggio dei bilanci aziendali e regionali, su base trimestrale e annuale, permette la valutazioni dell'andamento dei costi relativi all'erogazione diretta delle prestazioni sanitarie e di quelli sostenuti per l'acquisto di prestazioni sanitarie erogate da operatori

⁹ La conclusione, nel 2002, del periodo di transizione che ha visto il progressivo abbandono della contabilità finanziaria e l'adozione della contabilità economico-patrimoniale da parte delle aziende sanitarie su base regionale, ha contribuito significativamente al potenziamento dell'attività di monitoraggio della spesa sanitaria pubblica effettuata attraverso una modulistica condivisa a livello nazionale corredata di linee guida trasmesse attraverso il Sistema Informativo Sanitario (SIS).

convenzionati o accreditati con il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso la predisposizione di report a livello regionale e nazionale.

Nell'ambito della produzione diretta di prestazioni, le componenti di costo monitorate sono: il personale, i beni, con particolare riferimento all'acquisto di prodotti farmaceutici, i servizi appaltati, le manutenzioni, le forme di godimento dei beni, le consulenze, altri servizi sanitari e non ed i servizi amministrativi.

In merito ai "Livelli Essenziali di Assistenza" l'attività di monitoraggio prevede dal 2003 l'acquisizione delle informazioni annuali inviate al SIS dalle aziende sanitarie e consolidate su base regionale. Per gli anni 2000, 2001 e 2002, l'attività di monitoraggio è stata svolta acquisendo le informazioni regionali raccolte dal "Tavolo per i Livelli Essenziali di Assistenza" che ha operato presso la Conferenza Stato- Regioni.

A partire dalle informazioni sui costi e sull'attività svolta, nonché dalle informazioni sulla struttura dell'offerta in campo sanitario il Ministero della salute rende noti gli indicatori che sono alla base del monitoraggio del sistema di garanzie dell'erogazione dell'assistenza sanitaria condiviso ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 56 del 2000. Attualmente tale sistema di indicatori è oggetto di una revisione ed integrazione che prevede il coinvolgimento sia delle amministrazioni centrali che di quelle regionali.

Il potenziamento dell'attività di monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) costituisce uno dei principali obiettivi da perseguire nell'ambito del processo di definizione degli standard da associare alle prestazioni sanitarie. Inoltre sono in corso le attività di definizione degli standard qualitativi e quantitativi relativi ai LEA in attuazione della legge finanziaria per l'anno 2005.

Infine, la progressiva attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 50 della legge 326/2003 (Sistema Tessera Sanitaria) ha consentito la realizzazione di un sistema informativo di monitoraggio delle prescrizioni mediche, rendendo disponibile tempestivamente, anche attraverso report di analisi (Cruscotto del Sistema TS) a tutte le regioni e le ASL i dati necessari per la corretta programmazione e governo del settore sanitario, nonché per la puntuale verifica che le prestazioni siano erogate nel rispetto degli standard relativi ai LEA con particolare riferimento all'appropriatezza. Inoltre, è in corso di attuazione l'evoluzione del Sistema finalizzata al:

- collegamento telematico in rete dei medici - ricetta elettronica, al fine di una accelerazione e maggiore capacità di controllo di tutto il processo prescrittivo, comportando anche vantaggi sull'aspetto del controllo sanitario e di farmacovigilanza;
- controllo puntuale del diritto alle esenzioni da reddito dalla partecipazione dei singoli assistiti alla spesa sanitaria.

4. I Modelli di Previsione

Parallelamente all'attività di monitoraggio della spesa sociale, la RGS si è dotata di strumenti previsionali sia di breve che di medio-lungo periodo. Le due tipologie di modelli assolvono a differenti funzioni conoscitive ed adottano, conseguentemente, approcci metodologici diversi.

Tuttavia, essi condividono la stessa base informativa, interagiscono fra loro a più livelli e risultano perfettamente allineati nei risultati.

I Modelli di breve periodo sono progettati in modo tale da riprodurre gli aspetti normativo-istituzionali che regolano le diverse funzioni e prestazioni della spesa sociale. A tal fine, essi adottano una base informativa analitica la quale, oltre a consentire una interpretazione dettagliata dei risultati di previsione, garantisce la flessibilità necessaria per simulare gli effetti finanziari di eventuali proposte di modifica normativa.

Tali modelli, inoltre, sono in grado di recepire le ipotesi macroeconomiche contenute nei documenti programmatici i quali, a loro volta, inglobano i risultati delle previsioni della spesa sociale ottenute con i suddetti modelli, nell'ambito del processo interattivo descritto all'inizio del capitolo.

L'impostazione metodologica adottata consente di:

- a) elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che sovente presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- b) ottimizzare, per fini previsivi, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- c) garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti previsivi della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- d) realizzare, per il periodo di previsione, un coerente sistema informativo, costituito da variabili di struttura e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa.

I modelli di medio-lungo periodo effettuano previsioni in un orizzonte temporale di circa 50 anni. Essi si compongono di un modulo normativo-istituzionale specifico per ciascuna funzione di spesa (pensioni, sanità, ed altre prestazioni sociali in denaro) e condividono uno stesso modulo demografico e macroeconomico. La condivisione del modulo demografico e macroeconomico, rende i suddetti modelli perfettamente coerenti ed integrabili.

Il modulo normativo-istituzionale è progettato in modo tale da gestire le informazioni disponibili con un elevato livello di analiticità. Ciò consente: a) un'accurata riproduzione delle regole previste dalla normativa vigente sia nella fase transitoria che a regime; b) la possibilità di simulare un'ampia gamma di modifiche normative; c) una piena integrazione con i corrispondenti modelli di breve periodo.

Il modulo demografico è in grado di effettuare previsioni in funzione di differenti ipotesi circa i parametri demografici (fecondità, mortalità e flussi migratori). Inoltre, esso è in grado di effettuare previsioni perfettamente coerenti con quelle ufficialmente prodotte dall'Istat (utilizzate negli scenari nazionali) e dall'Eurostat (utilizzate negli esercizi previsionali elaborati in ambito europeo), qualora i parametri demografici sottostanti siano disponibili con un adeguato livello di analiticità.

Il modulo del mercato del lavoro adotta un approccio generazionale nella proiezione dei tassi di attività. Esso è progettato in modo tale da integrare le dinamiche tendenziali (componente inerziale) con le ipotesi di scenario definite esogenamente in ambito nazionale ed europeo.

I diversi moduli sono fra loro interrelati determinando dinamiche endogene significative.

In merito, vale segnalare la revisione dei coefficienti di trasformazione del sistema contributivo sulla base delle probabilità di morte sottostanti le dinamiche demografiche e la interrelazione dei tassi di attività con: a) i requisiti di accesso al pensionamento; b) il rapporto fra età ed anzianità contributiva degli assicurati al sistema pensionistico; c) i tassi di scolarità; d) l'evoluzione della popolazione in età di lavoro.

I modelli di medio-lungo periodo della spesa pensionistica e socio-sanitaria (spesa sanitaria e per assistenza ai disabili ed anziani non autosufficienti) vengono aggiornati annualmente. Con la stessa cadenza temporale vengono elaborate le previsioni in corrispondenza della predisposizione del DPEF e del Documento di Aggiornamento del Programma di Stabilità (si veda capitolo 2).

Tali modelli sono impiegati per l'elaborazione di previsioni e simulazioni di sensitività nell'ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica Economica del Consiglio ECOFIN (EPC-WGA). Le suddette proiezioni sono effettuate sulla base di scenari definiti secondo criteri omogenei nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea. Ciò anche al fine di rendere confrontabili gli effetti sulla finanza pubblica del comune processo di invecchiamento demografico e l'effetto di contenimento prodotto dagli eventuali interventi di riforma.

Il modello di previsione del sistema pensionistico è stato regolarmente utilizzato per la valutazione degli effetti strutturali delle proposte di riforma del sistema e degli interventi effettivamente adottati nel corso degli ultimi 15 anni.

Le previsioni di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario basate sugli scenari nazionali ed EPC-WGA vengono dettagliatamente illustrate in un rapporto annuale pubblicato a cura della RGS e disponibile sul sito web dello stesso Dipartimento.

5. Spesa per prestazioni sociali in denaro del Conto delle PA - Un confronto tra programmazione finanziaria e risultati

Con riferimento all'aggregato del Conto delle PA rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 43-44% della complessiva spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Pubbliche Amministrazioni e più del 60% della spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Amministrazioni o enti centrali - di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale.

Ai fini della valutazione della programmazione finanziaria in relazione ai risultati conseguiti assume in generale¹⁰ rilievo il confronto per un dato anno *n* tra Previsioni indicate per l'anno *n* a fine settembre dell'anno *n-1* in RPP dell'anno *n* (ovvero Aggiornamento del Patto di stabilità di novembre/dicembre dell'anno *n-1*, nel caso di modifiche rispetto alla RPP) e Risultati dell'anno *n*, il quale permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno *n* e i risultati conseguiti. Trattasi sostanzialmente del quadro di finanza pubblica derivante dalla deliberazione del Parlamento sulla manovra finanziaria che incorpora i relativi effetti in termini di determinazione dei livelli di pressione fiscale e del relativo utilizzo in spese correnti (prestazioni sociali, redditi, consumi intermenti, prestazioni in natura, ecc.) e spese in conto capitale (investimenti e altro).

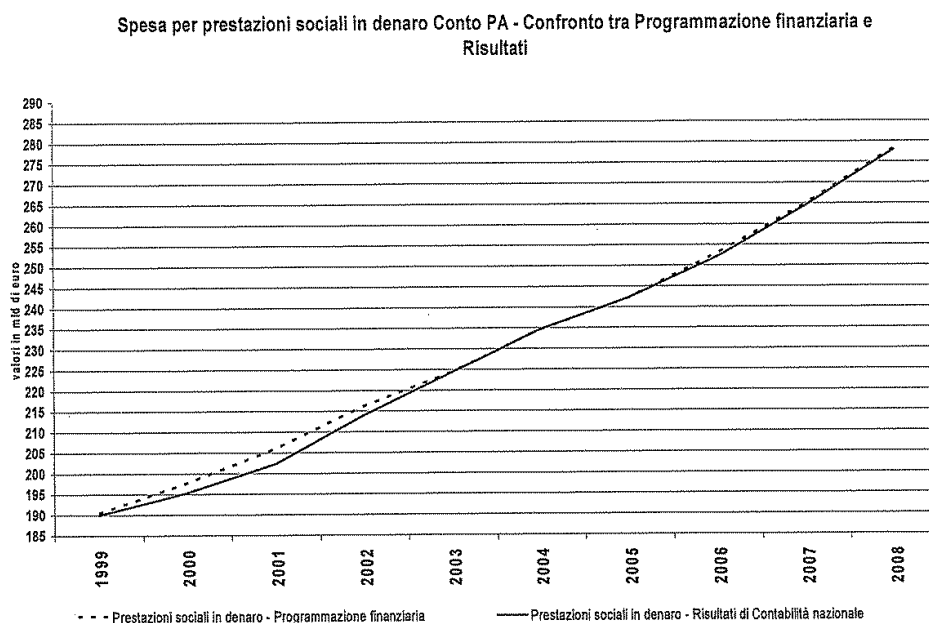
Con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro, l'analitica strumentazione implementata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha consentito nell'ultimo decennio il rispetto di quanto programmato in modo coerente e trasparente .

E' risultata pertanto compiuta l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria e di supporto alla decisione politica, la quale, in assenza della necessità di interventi immediati nel breve periodo per il riequilibrio degli andamenti effettivi rispetto a quelli programmati, ha optato da un lato per un progressivo potenziamento, nel periodo in esame, dei diversi istituti di protezione sociale¹¹ e dall'altro per interventi finalizzati a migliorare il grado di

¹⁰ Tranne nei casi in cui vengono deliberati interventi normativi in corso d'anno che mutano significativamente l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria.

¹¹ Sono stati deliberati interventi principalmente con riferimento al potenziamento delle tutele per i pensionati in condizioni disagiate, in materia di ammortizzatori sociali, di trattamenti di famiglia e maternità

stabilizzazione finanziaria di medio lungo termine della spesa pensionistica, al fine di meglio contrastare gli effetti sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico (legge 243/2004 come modificata dalla legge 247/2007).

**Legenda:**

- Il confronto per un dato anno n tra Previsioni indicate per l'anno n a fine settembre dell'anno $n-1$ in RPP dell'anno n (ovvero Aggiornamento del Patto di stabilità di novembre/dicembre dell'anno $n-1$) e Risultati dell'anno n permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno n e i risultati conseguiti;
- Il confronto per un dato anno n tra Previsioni indicate per l'anno n a fine settembre dell'anno n in RPP dell'anno $n+1$ (ovvero Aggiornamento del Patto di stabilità di novembre/dicembre dell'anno n) e Risultati dell'anno n permette il raffronto tra la previsione ultima aggiornata per l'anno n e i risultati conseguiti;
- Vengono inoltre rappresentati i confronti con i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica elaborati tra le date di cui ai punti a) e b) (Relazione Trimestrale di cassa/RUEF anno n – marzo/aprile anno n e DPEF $n+1$ – giugno anno n).

Spesa per prestazioni sociali in denaro del Conto delle PA - Un confronto tra previsioni e risultati
(valori in mld di euro)

	Previsioni Conto PA	Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5
	Dpef 2000-2003	190,5
	RPP 2000	190,5
	RPP 2000	197,7
Anno 2000	Trimestrale cassa 2000	197,8
	Dpef 2001-2004	198,2
	RPP 2001	198,2
	RPP 2001	206,0
Anno 2001	Trimestrale cassa 2001	203,5
	Dpef 2002-2006	203,6
	RPP 2002	203,7
	RPP 2002	216,3
Anno 2002	Trimestrale cassa 2002	215,3
	Dpef 2003-2006	215,3
	RPP 2003	215,3
	RPP 2003	224,5
Anno 2003	Trimestrale cassa 2003	225,2
	Dpef 2004-2007	225,2
	RPP 2004	225,2
	RPP 2004	234,6
Anno 2004	Trimestrale cassa 2004	234,6
	Dpef 2005-2008	234,6
	RPP 2005	234,6
	RPP 2005	242,2
Anno 2005	Trimestrale cassa 2005	242,2
	Dpef 2006-2009	242,2
	RPP 2006	242,2
	RPP 2006	252,9
Anno 2006	Trimestrale cassa 2006 (1)	253,3
	Dpef 2007-2011	253,3
	RPP 2007	253,3
	RPP 2007	264,9
Anno 2007	RUEF 2007	264,2
	Dpef 2008-2011 (2)	265,1
	RPP 2008 (3)	265,2
	RPP 2008	278,3
Anno 2008	RUEF 2008	278,3
	Dpef 2009-2013	278,3
	RPP 2009	278,3
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3
		278,0

(1) Inglobante onere relativo all'assegno di 1.000 euro per ogni figlio nato o adottato nel 2005 e per ogni figlio nato dal secondo ordine in poi o adottato nel 2006 (onere previsto in circa 700 mln di euro per l'anno 2006, introdotto durante l'iter di approvazione del ddl finanziaria 2006), non incluso nell'aggregato in esame in RPP 2006 (ma incluso in altri aggregati, nell'ambito del cd Fondo famiglia, in altre spese correnti).

(2) Inglobante i maggiori oneri previsti in 900 mln di euro, per l'anno 2007, relativi all'incremento delle "pensioni basse" deliberato con DL 81/2007 (deliberato congiuntamente a DPEF 2008-2011), convertito con legge n. 127/2007.

(3) Inglobante onere di circa 170 mln di euro per aumento benefici di carattere assistenziale introdotti con decreto-legge n. 159/2007, facente parte della complessiva manovra 2008 (28 settembre 2007).