

UN RISCHIO DA NON CORRERE

NOTE A MARGINE DEL DIBATTITO SULLA LEGGE FINANZIARIA

MARZIO SCHEGGI

HEALTH MANAGEMENT – ISTITUTO DI MANAGEMENT SANITARIO – FIRENZE

RICERCA, FORMAZIONE E ASSISTENZA TECNICA A SUPPORTO DELL'INNOVAZIONE GESTIONALE DEI SERVIZI SANITARI

DICEMBRE 2006

PREMESSA

Il dibattito tecnico e politico sul disegno di legge avente per oggetto “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (la cosiddetta legge finanziaria) è stato e sarà quest’anno particolarmente vivace, e non solo (purtroppo) tra maggioranza e opposizione, ma anche all’interno della stessa maggioranza, a causa del contrapporsi di impostazioni di politica economica molto articolate e differenziate, nella scelta delle priorità di intervento, dei tempi per conseguire gli obiettivi, degli strumenti da adottare per conseguirli.

Le riflessioni che formano oggetto di questo documento si propongono di fornire un contributo a questo dibattito, sollecitando tutti coloro che hanno la responsabilità di compiere scelte cruciali per garantire quelle condizioni di sviluppo ed equità sociale promesse in campagna elettorale, a non correre rischi che avrebbero effetti devastanti sullo sviluppo dell’economia, oltre che sulla credibilità dei soggetti in campo.

I dati sui quali sono state sviluppate tali riflessioni sono quelli pubblicati annualmente dal Ministero dell’economica e delle finanze nella relazione generale sulla situazione economica del Paese, per gli anni per i quali questi risultano disponibili sul sito web del Ministero, integrati, per gli anni precedenti, dai dati pubblicati sull’annuario statistico italiano. Si tratta di dati che possono avere subito, soprattutto per quanto attiene al consuntivo 2005, qualche aggiustamento, comunque non tale da modificare i trend osservati né quindi inficiare le considerazioni formulate.

In una congiuntura economica difficile come l’attuale molti sono, a mio avviso, i rischi da non correre. Le considerazioni di seguito sviluppate analizzano in particolare il rischio della discontinuità rispetto a processi lenti, faticosi e complessi, ancora non compiutamente realizzati (anche se ormai da tempo avviati), che tendono ad incidere profondamente sui meccanismi di governo della spesa nei quattro settori che per evidenti motivi, sono responsabili dell’entità e della dinamica della spesa pubblica: previdenza, sanità, pubblico impiego e finanza locale

IL RISCHIO DELLA DISCONTINUITÀ

L'alternarsi di differenti formazioni politiche nell'assumere la responsabilità del governo del Paese risponde come noto ad un sano ed irrinunciabile principio della democrazia rappresentativa, ed è conseguente a questo alternarsi la discontinuità negli uomini chiamati ad assumere la responsabilità della gestione politica ed amministrativa delle istituzioni.

Il rischio che a tutto questo è connesso è che non si tenga conto di tutto ciò che è stato fatto dai precedenti Governi, un po' per una pregiudiziale convinzione che tutto quello che è stato fatto da Governi espressione di una differente area politica sia di per sé non condividibile, un po' per una scarsa propensione a documentarsi in modo adeguato sui processi avviati, che possono, per la complessità e la portata delle trasformazioni introdotte, trascendere la durata, per certi versi effimera, di una legislatura.

Mi riferisco in particolare alla percezione che si ha dalle dichiarazioni di intenti dei leader dell'Unione, che affermano (quasi fosse una originale intuizione) che il risanamento dei conti pubblici è possibile adottando una serie di misure strutturali in quattro settori chiave: la previdenza, la sanità, il pubblico impiego e la finanza territoriale.

Sono trascorsi ormai 14 anni dall'anno 1992, anno in cui la situazione economico finanziaria del nostro Paese aveva raggiunto livelli di gravità tali da costringere il Parlamento ad approvare una manovra finanziaria che per l'entità complessiva (90.000 miliardi di lire, pari a circa 45 miliardi di euro) non ha eguali nella storia del nostro Paese, nonché ad adottare, in data 31 ottobre, la legge 421 che delegava il Governo ad emanare, con decreto legislativo, norme per la revisione e la razionalizzazione delle discipline in materia di previdenza, sanità, pubblico impiego e finanza territoriale.

Con la legge delega 421/1992 prendeva avvio un ampio, articolato, complessivo processo di riforma dei quattro settori che incidono in modo determinante sulla spesa pubblica, nei quali sono stati adottati una serie di provvedimenti che hanno apportato innovazioni strutturali significative, attuando progressivamente (anche se con ricorrenti tensioni, incertezze, rallentamenti, contraddizioni) gli obiettivi che la legge 421 indicava.

Proprio per cercare di dare un contributo al recupero di quella continuità che è essenziale nella gestione della cosa pubblica, soprattutto in settori nei quali qualsiasi l'intervento riformatore è intrinsecamente un processo, che si

realizza attraverso un graduale adattamento del sistema alle nuove esigenze che scaturiscono dall'evoluzione costante del quadro sociale, economico, demografico e politico del Paese, pare importante richiamare sinteticamente gli obiettivi che la legge 421 fissava, riconducibili ai seguenti:

per la sanità:

l'ottimale e razionale utilizzazione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, la migliore efficienza del medesimo a garanzia del cittadino, l'equità distributiva ed il contenimento della spesa sanitaria, assicurando a tutti i cittadini il libero accesso alle cure e la gratuità del servizio nei limiti e secondo i criteri previsti dalla normativa vigente in materia (con particolare riferimento all'articolo 32 della Costituzione)

per la previdenza:

stabilizzare il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo e garantire, in base alle disposizioni di cui all'articolo 38 della Costituzione e ferma restando la pluralità degli organismi assicurativi, trattamenti pensionistici obbligatori omogenei, nonché favorire la costituzione, su base volontaria, collettiva o individuale, di forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari, nel rispetto di una serie di principi e criteri direttivi puntualmente specificati dalla stessa legge 421, tra i quali in particolare, l' elevazione graduale del limite di età a sessanta anni per le donne e a sessantacinque anni per gli uomini

per il pubblico impiego:

migliorare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione del lavoro prevedendo in particolare

1. *la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa;*
2. *l'affidamento ai dirigenti - nell'ambito degli obiettivi e delle direttive fissati dal titolare dell'organo - di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti;*

3. *la verifica dei risultati mediante appositi nuclei di valutazione, composti da dirigenti generali e da esperti, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione;*
4. *la mobilità dei dirigenti, nonché la rimozione dalle funzioni e il collocamento a disposizione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi*

per la finanza territoriale

consentire alle regioni, alle province ed ai comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie

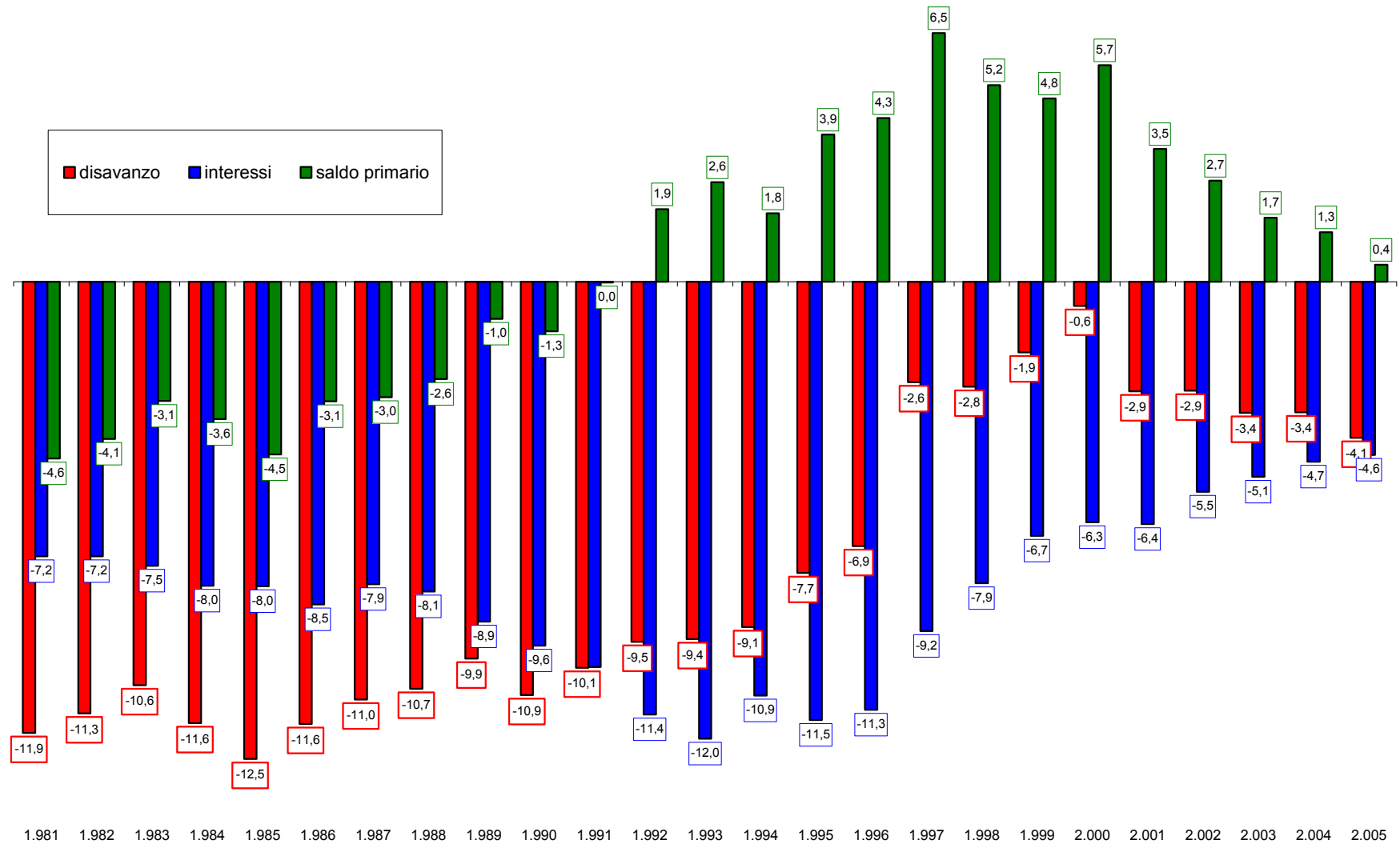
Negli anni immediatamente successivi il processo di riforma dei quattro settori indicati nella legge 421 si è concretizzato in una serie di decreti legislativi e di conseguenti norme di attuazione adottate a livello nazionale e regionale che hanno avviato un processo di trasformazione strutturale profondo, i positivi effetti del quale sono efficacemente documentati da alcuni indicatori macroeconomici rappresentati nel grafico di seguito riprodotto, ottenuto sulla base della serie storica di alcuni dei dati essenziali del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche nel periodo 1981 – 2005.

Questi stessi dati formano oggetto di una approfondita analisi nel documento di programmazione economico finanziaria 2007 – 2011, nel quale si rileva, tra l'altro, che *“dopo la crisi valutaria e finanziaria dell'estate del 1992 (che culminò come noto con l'uscita dell'Italia dal sistema monetario europeo) il processo di risanamento dei conti pubblici è stato avviato dapprima con l'impostazione di una manovra di ragguardevoli dimensioni, volta a spezzare la spirale inflazione svalutazione, e successivamente attraverso aggiustamenti in grado di far partecipare l'Italia all'Unione Economica e Monetaria sia dal suo avvio. Dall'inizio del decennio in corso, la spinta al risanamento si è attenuata, e il peggioramento della congiuntura, che ha toccato il punto di minimo nel 2005, si è tradotto in un aggravio degli squilibri di bilancio”*.

Lo stesso documento di programmazione economico finanziaria 2007 – 2011 rileva come nell'andamento della finanza pubblica sintetizzato nel grafico riprodotto in figura 1 siano ben delineate tre fasi distinte.

figura 1 - DISAVANZO, SPESA PER INTERESSI E SALDO PRIMARIO (IN PERCENTUALE SUL PIL) NEL PERIODO 1981 - 2005

fonti: ISTAT: ANNUARIO STATISTICO ITALIANO - MINISTERO DELL'ECONOMIA: RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE



Una attenta lettura dei dati propone a mio avviso ulteriori e più specifiche considerazioni rispetto a quelle riportate nel citato documento.

In primo luogo non appare sostenibile l'analogia riproposta tra la situazione attuale e la situazione del 1992 (e tanto meno l'affermazione, che in alcune occasioni è stata fatta, che la situazione attuale sia peggiore di quella esistente nel 1992).

Nel 1992 il disavanzo dei conti pubblici era pari al 9,5 % del prodotto interno lordo (a fronte del 4,1 % nel 2005), la spesa per interessi sul debito pubblico era pari all'11,4 % del prodotto (a fronte del 4,6 % nel 2005) ma soprattutto il tasso annuo di crescita del debito pubblico, che da anni si attestava su valori dell'ordine del 10 %, era pari al 13,3 % (a fronte del 4,6 % nel 2005).

Per quanto concerne le tre fasi che nell'andamento della spesa pubblica vengono rilevate nel DPEF, analizzando l'intero periodo dal 1981 al 2005 queste dovrebbero a mio avviso più correttamente essere così identificate: una prima fase dal 1981 al 1991, una seconda fase dal 1992 al 2000 ed una terza fase dal 2001 al 2005.

Gli elementi caratterizzanti queste tre fasi sono riconducibili ai seguenti:

- nella prima fase, dal 1981 al 1991, si registra un disavanzo pressoché costante (in termini di incidenza percentuale sul PIL) ed una spesa crescente per interessi sul debito pubblico. Nell'anno 1991, anno che per certi versi chiude questa prima fase e nel quale l'incidenza percentuale sul PIL della spesa per interessi sul debito è pari a quella del disavanzo finale (nel 1991 il saldo primario, definito come noto come differenza tra entrate ed uscite al netto degli interessi sul debito, si riduce praticamente a zero, il che significa che l'intero disavanzo di quell'anno fu dovuto alla spesa per interessi sul debito)
- nella seconda fase, dal 1992 al 2000, si riscontra un significativo processo di risanamento dei conti pubblici, con un riduzione rilevante del disavanzo, (che, sempre in termini di incidenza percentuale sul PIL, passa dal 9,5 del 1992 allo 0,6 del 2000), con una significativa riduzione della spesa per interessi (peraltro dovuta alla diminuzione del tasso di rendimento dei titoli, e non ad una riduzione del debito pubblico, che il termini di ammontare complessivo continua a crescere anno dopo anno, fino a raggiungere nel 2005 la cifra di 1508 miliardi di euro), e con un incremento costante del saldo primario (che raggiunge, nel 1997, il valore massimo, pari al 6,5 % del PIL)

- la terza fase, dal 2001 al 2005, segna un progressivo netto peggioramento dei conti pubblici, con una diminuzione costante del saldo primario, che praticamente si azzerava nel 2005, un incremento costante del disavanzo, che nel 2005 tocca un punto di massimo relativo, raggiungendo il valore del 4,1 % del PIL, e ciò nonostante la costante progressiva riduzione della spesa per interessi, conseguente alla progressiva riduzione del costo del denaro che appare senza dubbio come uno degli effetti più positivi dell'introduzione dell'euro.

Questa lettura dei dati evidenzia come il processo di risanamento dei conti pubblici avviato dalla legge delega 421 del 1992, produca nel periodo 1992 – 2000 effetti significativi (che trovano puntuale riscontro nei dati rappresentati nel grafico), mentre segna dal 2001 un'inversione di tendenza, e ciò a mio avviso per una mancata attuazione piena e compiuta delle riforme strutturali avviate dalla legge delega 421.

La discontinuità che di fatto si è determinata nell'applicazione delle norme pur chiaramente definite nei decreti legislativi che definiscono il quadro normativo di riferimento per i quattro settori considerati (previdenza, sanità, pubblico impiego e finanza territoriale) può essere, in termini peraltro per certi versi riduttivi, ricondotta ai seguenti aspetti:

- per la previdenza la mancata attuazione della previdenza integrativa, il venir meno dell'innalzamento dell'età pensionabile, il mancato passaggio definitivo al sistema contributivo come unico riferimento nel calcolo del trattamento pensionistico;
- per la sanità la mancata attuazione di una effettiva responsabilizzazione dei differenti livelli di governo del sistema sul rigoroso rispetto del vincolo di spesa, la mancata attivazione dei fondi sanitari integrativi, la mancata attuazione, in molte Regioni, di una serie di istituti di garanzia del cittadino quali una effettiva libertà di scelta tra le diverse strutture di erogazione, pubbliche e private, e l'accreditamento come preconditione per l'erogazione di prestazioni a carico del servizio sanitario nazionale;
- per il pubblico impiego la mancata attuazione piena di una logica meritocratica, che costituisce elemento insostituibile per restituire efficienza alla pubblica amministrazione (settore peraltro dove tuttavia significative e qualificanti appaiono le innovazioni introdotte nel rapporto lavorativo dei dipendenti pubblici);
- per la finanza territoriale la mancata attuazione piena e definitiva del federalismo fiscale.

SPESA E DISAVANZO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Il settore sanitario costituisce un esempio per certi versi emblematico da un lato del venir meno di una continuità nell'attuazione del processo di riordino avviato con la legge delega 421/1992, dall'altro del fatto che le disfunzionalità e le diseconomie del sistema non sono generalizzate e diffuse, bensì chiaramente localizzate proprio in quelle Regioni che non hanno correttamente o compiutamente applicato la normativa di riordino del Servizio Sanitario Nazionale.

Considerata la rilevanza che questo settore riveste nella tutela di un diritto irrinunciabile, quale il diritto alla tutela della salute, sancito dall'articolo 32 della Costituzione, ed incombendo il rischio che interventi generalizzati ed indiscriminati possano compromettere questo diritto anche in quelle Regioni che adottando scelte politiche rigorose autenticamente riformiste hanno raggiunto livelli più che accettabili sia di qualità dell'assistenza erogata, sia di sostenibilità economica della gestione, si ritiene opportuno dedicare al settore sanitario un particolare approfondimento.

I dati riportati nei grafici di seguito riprodotti, estratti da un più ampio lavoro che analizza l'andamento della spesa pubblica negli ultimi dieci anni, ed all'interno di questo l'andamento della spesa sanitaria, pongono in evidenza gli aspetti seguenti:

- la spesa sanitaria pubblica passa, nel decennio 1996 – 2005, da 52,2 a 96,4 miliardi di euro, con un incremento, a valori correnti, pari all'84,7% (figura 2); attualizzando i valori con i coefficienti ISTAT di rivalutazione monetaria riferiti all'anno 2005, la spesa sanitaria pubblica passa, sempre nel periodo considerato, da 62,9 a 96,4 miliardi di euro, con un incremento assoluto pari al 53,3%
- l'incremento relativo delle risorse destinate a rispondere alla domanda di salute espressa dalla popolazione (domanda che come è noto registra in tutti i paesi industrializzati un trend di crescita costante, per l'effetto congiunto di una serie di variabili demografiche, epidemiologiche, economiche e sociali) trova riscontro nei dati riportati nel grafico riprodotto in figura 3, che pone in evidenza come l'incidenza percentuale sul PIL della spesa sanitaria pubblica sia passata, nel decennio analizzato, dal 5,2 del 1996 al 6,8 nel 2005, con un incremento del 30,8%

figura 2 - la spesa sanitaria pubblica nel decennio 1996 - 2005

dati espressi in miliardi di euro

fonte: Ministero dell'Economica e delle Finanze

RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE

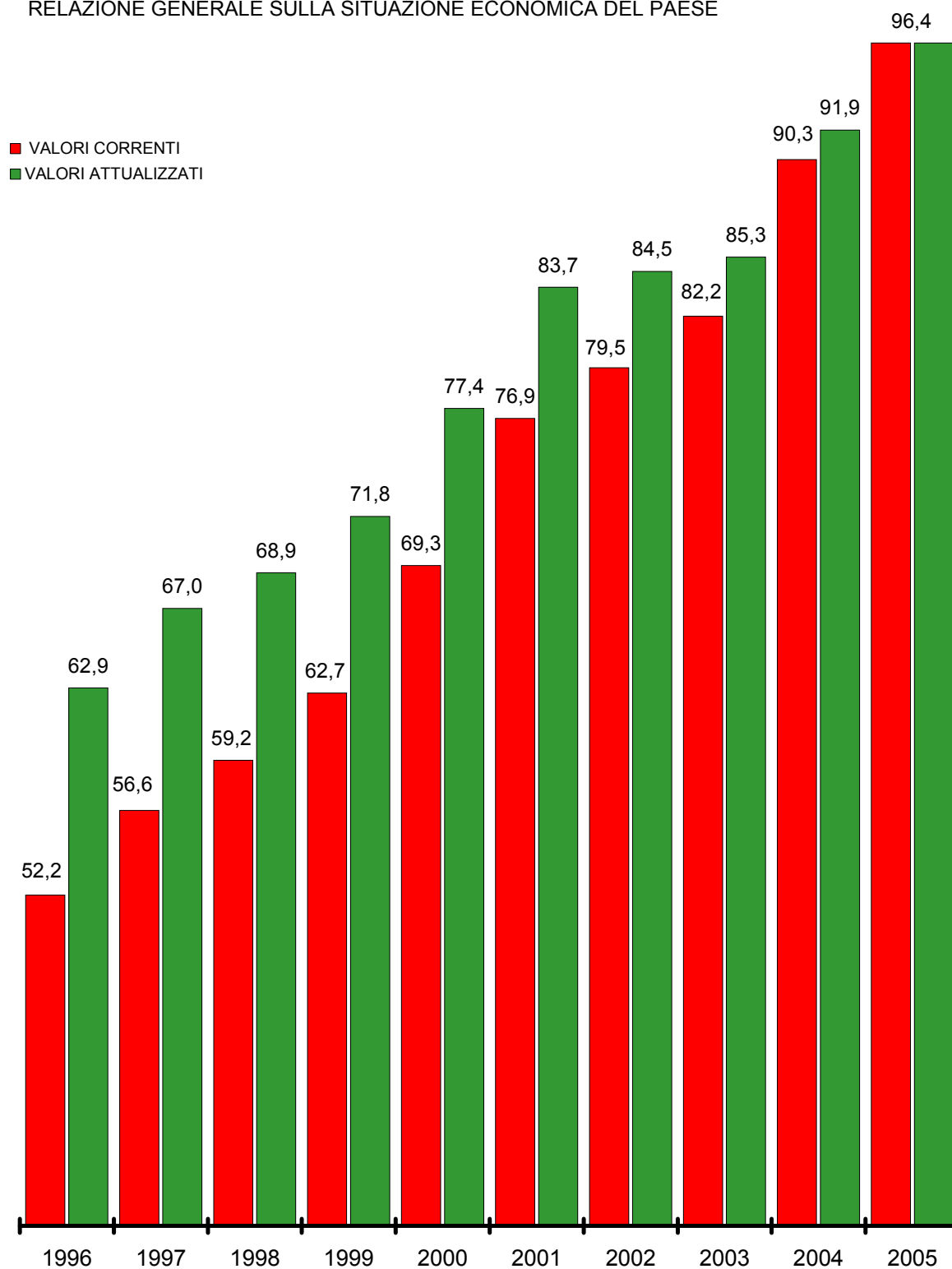


figura 3 - rapporto tra la spesa sanitaria pubblica e prodotto interno lordo nel decennio 1996 - 2005

fonte: Ministero dell'Economica e delle Finanze
RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE

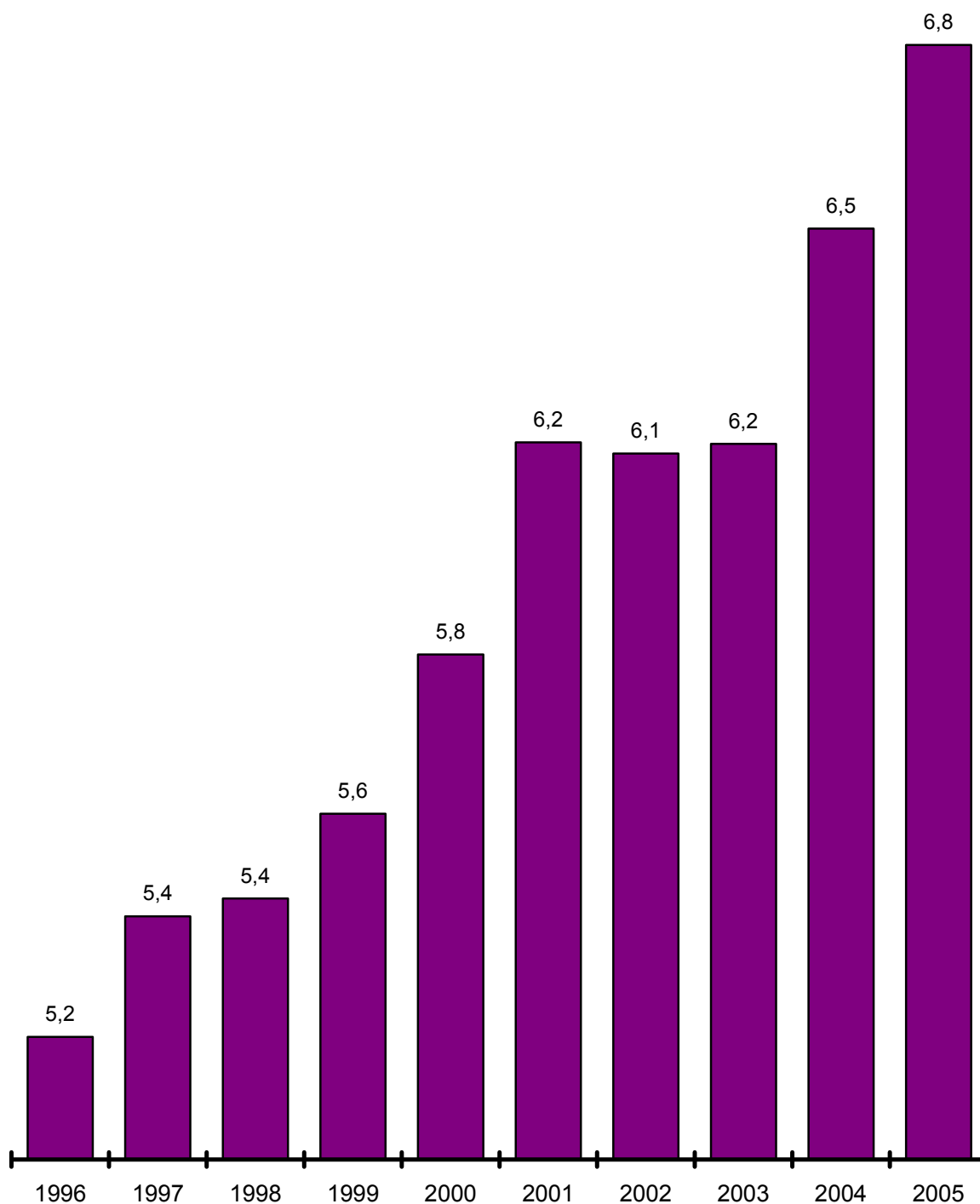
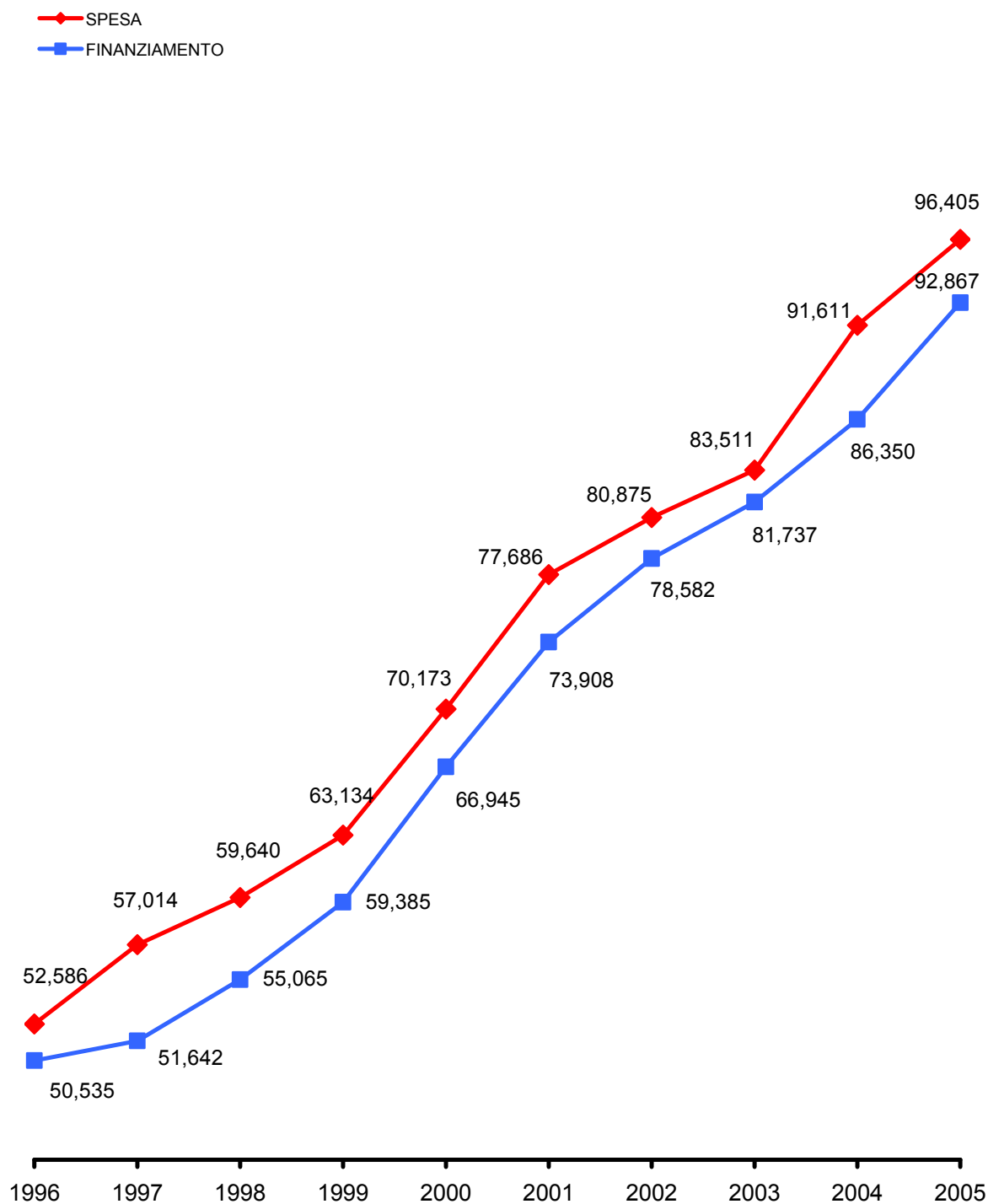


figura 4 - spesa e finanziamento del servizio sanitario nazionale nel periodo 1996 - 2005

valori correnti - dati espressi in miliardi di euro

fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE



- la spesa per il servizio sanitario nazionale è stata nel decennio analizzato sistematicamente superiore alle risorse finanziarie disponibili (figura 4), e ciò nonostante che queste risorse siano state incrementate ogni anno, passando dai 50,535 miliardi di euro nel 1996 ai 92,867 miliardi di euro nel 2005; ciò significa che nonostante i meccanismi di programmazione e controllo introdotti dalla normativa di riordino del servizio sanitario nazionale (art. 5 del decreto legislativo 502/1992, come successivamente modificato dal decreto legislativo 229/1999) e richiamati da successivi provvedimenti attuativi, nonché da norme contenute nelle varie leggi finanziarie, la spesa sanitaria di fatto è e rimane fuori controllo
- come detto la responsabilità del disavanzo del servizio sanitario nazionale non è peraltro uniformemente distribuita tra le diverse Regioni e Province in cui si articola il sistema sanitario nazionale. Analizzando i dati relativi a spesa, finanziamento e disavanzo relativi alle varie Regioni nell'anno 2005 riportati nella Relazione Generale sulla situazione economica del Paese, si osserva che a fronte di un valore del disavanzo che in termini percentuali è pari nel complesso al 4,9%, vi sono Regioni nelle quali la differenza tra entrate e uscite, tenendo conto della mobilità interregionale, è addirittura positiva (Lombardia, Friuli, Emilia Romagna, Toscana, Umbria) ed altre nelle quali il disavanzo si attesta su valori che sfiorano o superano il 10%, toccando addirittura il 17,5% in Campania, il 16,9% nel Lazio ed il 15,2% in Molise (figura 5); in termini assoluti, a fronte di un disavanzo complessivo, a livello nazionale, pari a 4577 miliardi, tre sole Regioni, Campania, Lazio e Sicilia, con disavanzi pari, nell'ordine, a 1433, 1397 e 516 milioni di euro, sono responsabili, con 3346 milioni di euro, del 73,1% del disavanzo complessivo del Servizio Sanitario Nazionale
- la stessa variabilità che in termini di squilibrio tra entrate ed uscite si riscontra tra le diverse Regioni, si manifesta, all'interno delle singole Regioni, tra le diverse aziende in cui si articolano i differenti sistemi sanitari regionali. Questa variabilità è di per sé prova che esistano ampi spazi di razionalizzazione, che devono essere sistematicamente ricercati anche utilizzando opportuni strumenti di analisi statistica, che consentano di individuare correlazioni significative tra le molteplici variabili, di contesto, di processo e di struttura, che caratterizzano le diverse realtà locali.

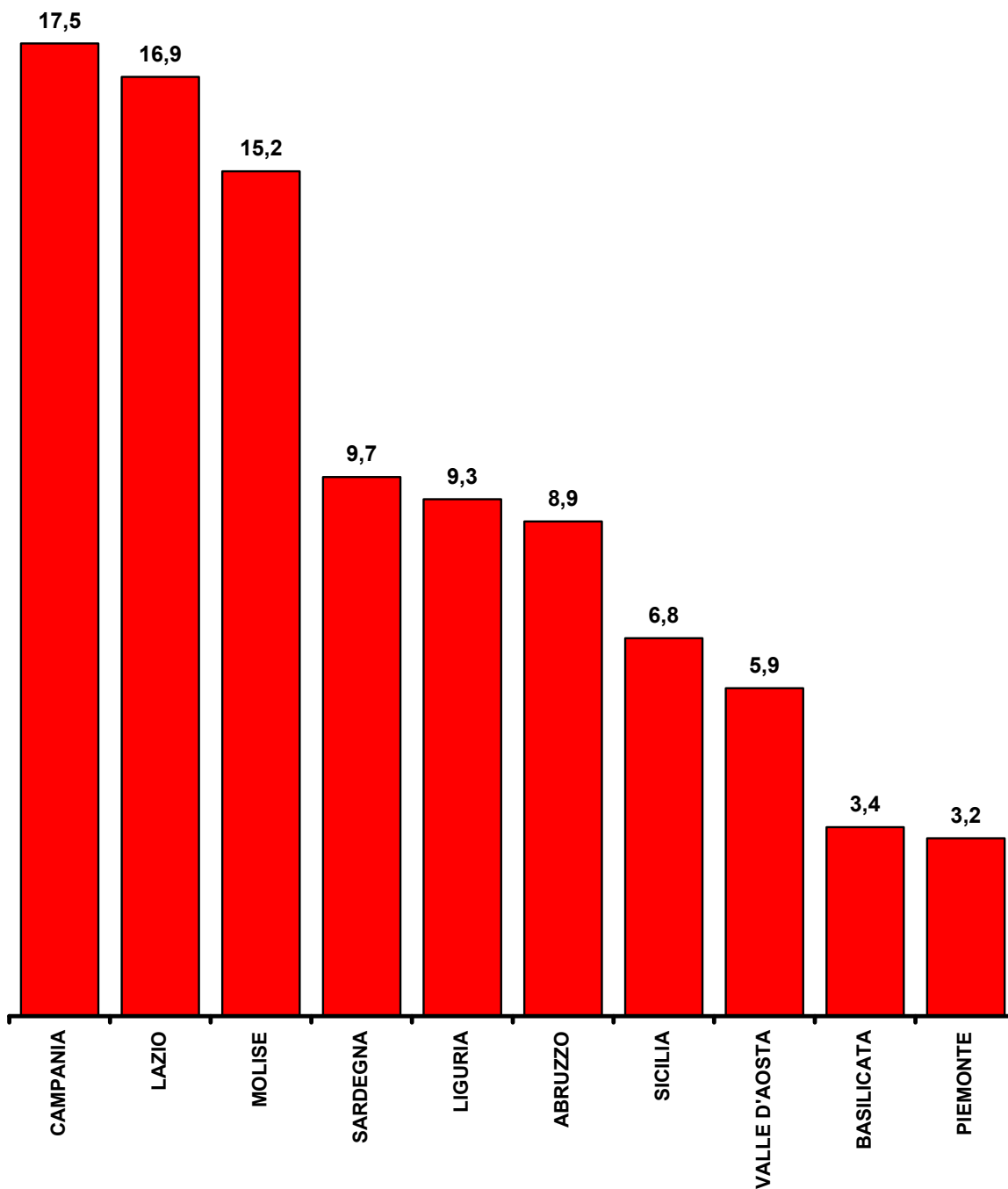
A fronte della situazione evidenziata dai dati appena analizzati risulterebbero inaccettabili interventi quali riduzioni generalizzate dei livelli di assistenza, o incrementi generalizzati della compartecipazione alla spesa, anche perché ben note, e persistenti nel tempo, sono le cause strutturali che determinano gli squilibri tra entrate ed uscite nelle Regioni e nelle Aziende Sanitarie in cui si registrano i disavanzi maggiori.

**figura 5 - disavanzo del servizio sanitario nazionale per
Regione - anno 2005**

**valori percentuali - dati relativi alle Regioni
che hanno registrato un disavanzo superiore al 3%**

fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE



**figura 6 - proporzione percentuale delle entrate per IRAP - IRPEF
sul finanziamento complessivo per Regione - anno 2005**

fonte: Ministero dell'Economica e delle Finanze
RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE

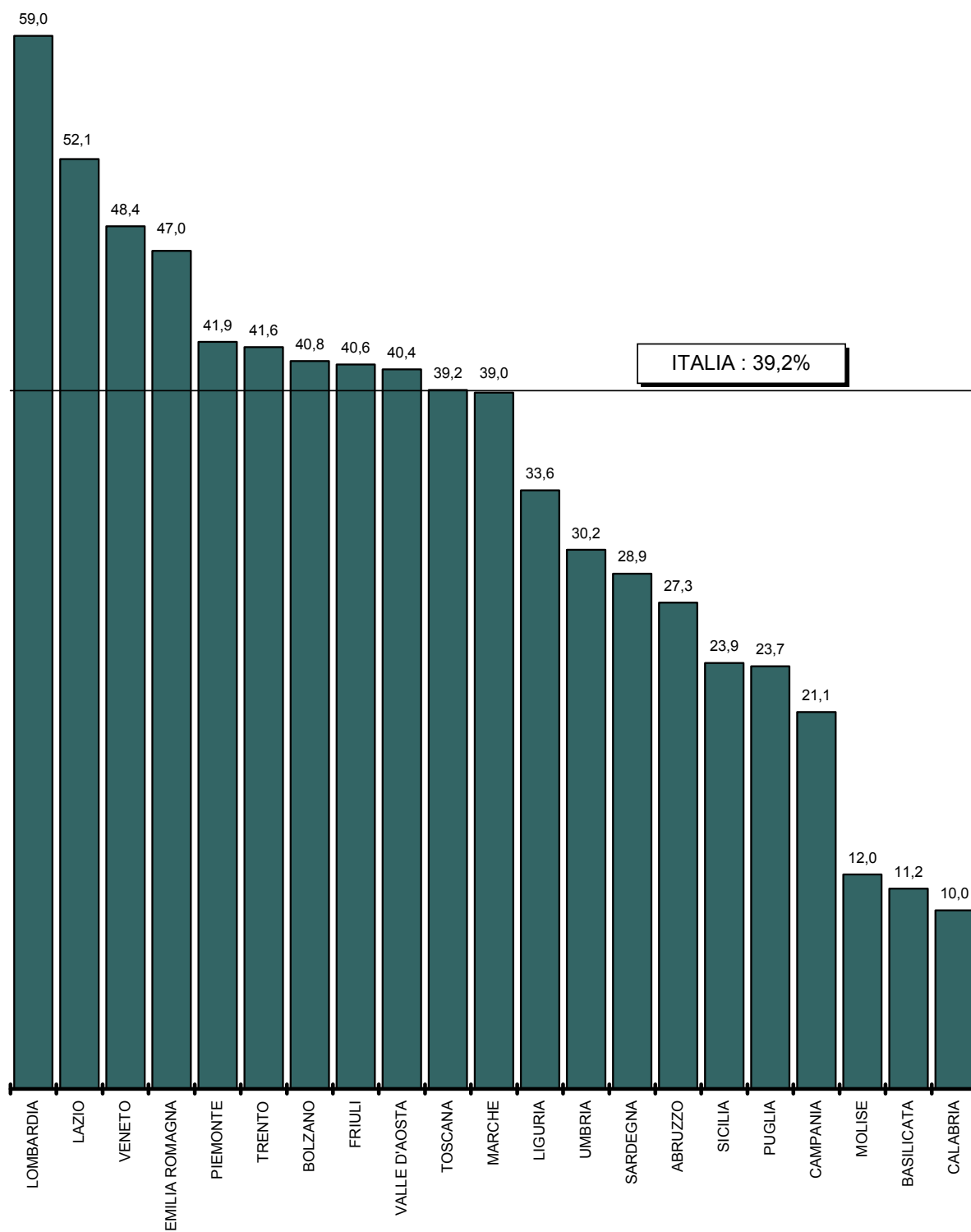
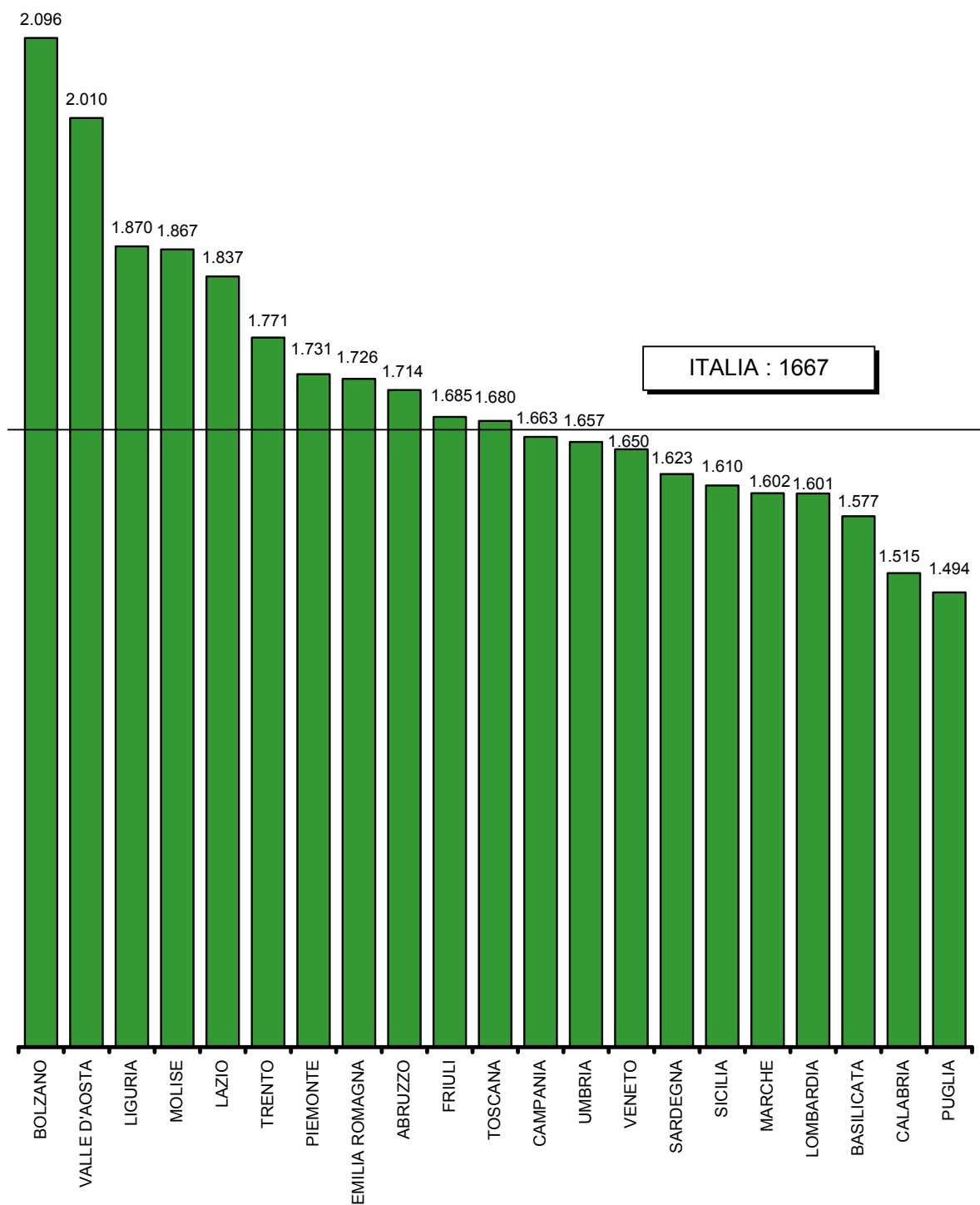


figura 7 - spesa sanitaria pubblica per abitante - anno 2005

fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze
RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE



Si tratta in sostanza di realizzare quel federalismo che è indispensabile strumento di responsabilizzazione e di equità sociale, al quale si sono opposti veementemente quanti hanno sostenuto tra l'altro che esso avrebbe distrutto il Servizio Sanitario Nazionale portando inesorabilmente a 21 sistemi sanitari diversi, preoccupazione peraltro per certi versi condividibile.

La realtà che i dati disponibili evidenziano è che di fatto esistono 21 sistemi sanitari differenti, sia per quanto concerne le risorse effettivamente destinate alla sanità (la spesa sanitaria per abitante è estremamente variabile Regione per Regione, come evidenziato in figura 7, con un minimo di 1.494 euro per assistito nella Regione Puglia, ed un massimo di 2.096 euro per assistito nella Provincia di Bolzano), sia per quanto concerne la capacità di copertura dei costi sostenuti con le entrate fiscali di competenza regionale (IRAP ed IRPEF, l'incidenza percentuale delle quali sul finanziamento complessivo presenta tra le diverse Regioni una variabilità ancor più marcata, come evidenziato in figura 6, con un minimo del 10,0% in Calabria ed un massimo del 59,0% in Lombardia), sia infine per quanto concerne la rispondenza delle prestazioni erogate rispetto ai bisogni ed alle attese dei cittadini, come dimostrano i flussi della mobilità sanitaria interregionale.

La via maestra da seguire a questo riguardo è indicata sia nella Relazione sulla situazione economica del Paese (che, a commento della variabilità interregionale dei disavanzi 2005, ricorda *“La vigente legislazione in tema di ripiano delle perdite del SSN, inserita nel più ampio contesto normativo sul federalismo fiscale, prevede che a ciascun livello istituzionale venga attribuita la responsabilità di spesa derivante dalle rispettive potestà decisionali. Le Regioni, pertanto, devono provvedere con proprie risorse agli effetti finanziari conseguenti agli eventuali maggiori costi di produzione per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli ritenuti essenziali, all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del livello complessivo di finanziamento*) sia nell'ultima relazione generale della Banca d'Italia, che con il consueto linguaggio asciutto ed essenziale afferma: *È necessario frenare la spesa primaria corrente, che nell'ultimo decennio è cresciuta in termini reali del 2,5 per cento l'anno. Vi sono, accanto alla compressione delle spese di funzionamento dell'Amministrazione, due priorità ineludibili: affrontare il nodo dell'età media effettiva di pensionamento; responsabilizzare pienamente Regioni ed Enti locali nel controllo della spesa.*

IL RUOLO DELLO STATO NEL GOVERNO DELL'ECONOMIA

Nell'ormai lontano 1997, a conclusione di un lavoro di analisi dell'andamento della spesa pubblica nel decennio 1986 – 1995, analogo a quello dal quale sono tratti i grafici riprodotti in questo documento, tra gli interventi proposti per il risanamento del bilancio dello stato; indicavo come primo la riduzione dei trasferimenti agli enti pubblici territoriali (Comuni, Province, Regioni), *imponendo a questi di far fronte con risorse proprie a quelle spese che si riferiscono ai relativi ambiti di autonomia amministrativa, in coerenza con un criterio di carattere generale che deve essere preso a riferimento nel ridisegno complessivo dei flussi di entrata e di uscita della finanza pubblica: la coincidenza tendenziale degli ambiti di riferimento territoriale delle entrate e delle uscite. L'adozione di sistemi fiscali strettamente correlati con i differenti ambiti di autonomia amministrativa (Comune, Provincia, Regione) può produrre tra l'altro effetti positivi non solo in termini di redistribuzione delle risorse rispetto ai bisogni che nei differenti ambiti territoriali si esprimono, ma anche in termini di effettivo controllo da parte delle comunità interessate, e conseguentemente di responsabilizzazione degli amministratori locali.*

Sempre su questo tema, nell'ancor più lontano 1995, nella prefazione ad un volume dedicato alla pubblicazione dei risultati di una ricerca svolta dall'Università Bocconi sul tema "Il controllo della spesa pubblica" il prof. Elio Borgonovi evidenziava come uno dei punti di convergenza dell'analisi fosse *"L'esigenza di collocare il tema della spesa pubblica all'interno di un nuovo sistema di rapporti tra Stato ed enti locali che sia veramente fondato sui principi del decentramento e della responsabilizzazione e nel quale entrino nuovi elementi di razionalità economica, che possono derivare sia dalla applicazione di nuovi schemi concettuali al rapporto Stato Enti locali, sia da una nuova visione di politica economica. Essa rinuncia all'utopia di uno Stato impegnato a garantire equità e redistribuzione della ricchezza da un lato ed equilibrio economico generale e controllo dell'indebitamento dall'altro, e propone una più realistica impostazione secondo la quale lo Stato definisce i livelli dei servizi che intende garantire in modo uniforme sul territorio nazionale ed il corrispondente finanziamento e cerca di tenere sotto controllo le variabili macroeconomiche che influenzano i rapporti con l'economia mondiale e che possono favorire o ostacolare i processi di integrazione economica e politica, rinviando i problemi di compatibilità tra bisogni collettivi, risorse e consumi alle Regioni e agli enti locali, che possono dare una dimensione più concreta al principio della equità economica e sociale."*

Eppure le premesse per la concreta attuazione del decentramento amministrativo e la responsabilizzazione delle Regioni sull'uso delle risorse erano state chiaramente definite nella normativa di riordino della pubblica amministrazione avviato con la legge delega 421 del 23 ottobre 1992, ed in particolare nel decreto delegato 502 del 30 dicembre 1992, nel quale si disponeva tra l'altro che

"Le Regioni fanno fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi di cui all'articolo 1, all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento di cui al medesimo articolo 1, nonché agli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato. (articolo 13, comma 1).

Nonostante la chiarezza e la formale perentorietà della norma innumerevoli sono stati dal 1993 ad oggi, i provvedimenti di ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale con onere a carico dello Stato.

Con il decreto legge 19 febbraio 2001, convertito dalla legge 28 marzo 2001, n. 129, si quantificava in via definitiva in 16 miliardi di euro l'ammontare complessivo dei disavanzi del servizio sanitario nazionale da porre a carico del bilancio dello stato in attuazione dell'accordo Stato Regioni del 3 agosto 2000, accordo successivamente rivisto e modificato dalla Conferenza stato Regioni nelle sedute del 22 marzo 2001 e dell'8 agosto 2001, seduta che fu definita come un punto di non ritorno sia nel merito degli importi allora definiti sia nel metodo di ricorrere ad integrazioni da parte dello Stato per il ripiano dei disavanzi regionali, ed alla quale hanno fatto seguito ulteriori intese (l'accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005 nonché l'ultimissimo accordo Stato Regioni del 22 settembre 2006) finalizzate tutte a recuperare quella logica di responsabilizzazione delle Regioni sui livelli di spesa che costituiva uno degli aspetti qualificanti il decreto legislativo 502 del 30 dicembre 1992 (che delineava il quadro di riferimento normativo entro il quale doveva svilupparsi il processo di riordino del servizio sanitario nazionale).

Piuttosto che pensare a riduzioni o razionalizzazioni generalizzate e per certi versi indiscriminate nell'accesso alle prestazioni sanitarie (quali ad esempio nuove forme di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini) è indispensabile accelerare il processo di responsabilizzazione a livello regionale e delle singole aziende sul rispetto dei vincoli di spesa, recuperando quella che uno dei più alti dirigenti del Ministero della Salute (che è anche uno dei più autorevoli esperti in materia di programmazione e gestione dei servizi sanitari), in un convegno che aveva per oggetto una analisi critica del cosiddetto processo di aziendalizzazione, ha definito "sacralità del bilancio di previsione".

IL PROBLEMA DEL DEBITO PUBBLICO

Il sistematico scostamento tra entrate ed uscite ha costituito peraltro problema grave e generalizzato nella gestione dei conti pubblici, problema che ha determinato nel tempo effetti dei quali ancora non appare piena e condivisa la consapevolezza.

L'analisi dell'andamento dei principali indicatori macroeconomici nel periodo 1981 – 2005 valutati in termini assoluti e non in termini di incidenza percentuale sul prodotto interno lordo, pone in drammatica evidenza questo comportamento che nel decennio 1981 – 1991 ha assunto proporzioni che non è eccessivo definire irresponsabili. I dati riprodotti in figura 8 evidenziano come nel periodo osservato la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche sia passata da 107 a 687 miliardi di euro, le entrate siano passate da 83 a 629 miliardi di euro, il prodotto interno lordo è passato da 207 a 1417 miliardi di euro, il debito pubblico è passato da 113 a 1508 miliardi di euro.

Il grafico riprodotto in figura 9 riporta gli stessi aggregati macroeconomici, analizzati non a valori correnti ma a valori attualizzati, moltiplicando i valori relativi a ciascun anno per i coefficienti ISTAT che trasformano valori monetari degli anni precedenti in valori monetari 2005.

Il grafico in figura 10 evidenzia le differenti velocità di crescita delle variabili analizzate utilizzando numeri indice, ottenuti assumendo per ciascuna di esse come base di calcolo il valore registrato nell'anno 1981 e rapportando a tale valore quelli degli anni successivi. Dall'analisi sviluppata in questi termini si rileva come nel periodo analizzato le entrate sono cresciute del 225 %, mentre le uscite sono cresciute del 189 %, il prodotto interno lordo è cresciuto del 201% ed il debito pubblico è cresciuto del 392%.

L'incremento del debito pubblico è costante ed elevatissimo nel periodo che va dal 1981 al 1997, anno dal quale si registra, analizzando i dati a valori attualizzati, un rallentamento significativo dell'incremento annuale del debito fino all'anno 2003, anno dal quale il debito pubblico ha ripreso a crescere.

La crescita abnorme (+392%) del debito pubblico rilevata nel periodo analizzato nonostante l'incremento relativo delle uscite (+189%) risulti minore nello stesso periodo rispetto all'incremento relativo delle entrate (+225%) deriva da un effetto di accumulazione che è conseguenza del persistente squilibrio tra entrate ed uscite efficacemente rappresentato nel grafico riprodotto in figura 9, squilibrio tra l'altro dovuto, dal 1992 in poi, in misura determinante agli stessi interessi sul debito, che cresce così su se stesso sottraendo risorse agli investimenti e allo sviluppo.

L'analisi economica che ha costituito il substrato del dibattito politico da cui sono scaturite le scelte che hanno guidato l'economia in questi ultimi anni si è polarizzata su due indicatori: il rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo ed il tasso di crescita dell'economia, valutato (in termini tra l'altro riduttivi) sulla base dell'incremento percentuale del prodotto interno lordo.

Le due direttrici di intervento della politica economica dichiarata dall'attuale Governo, sia in campagna elettorale sia nel documento di programmazione economico finanziaria 1997- 2001, sono da un lato il rilancio dell'economia, dall'altro il risanamento dei conti pubblici, obiettivi che devono essere perseguiti congiuntamente, stanti le evidenti reciproche interazioni.

Per quanto concerne il risanamento dei conti pubblici, l'obiettivo dichiarato è il raggiungimento del 3% quale rapporto percentuale tra disavanzo e prodotto interno lordo, in ossequio al vincolo posto dal trattato di Maastricht.

L'analisi dei dati che sintetizzano l'andamento dell'economia nel periodo 1981-2005 pone in evidenza il fatto che del tutto particolare è il rilievo che assume il debito pubblico, l'entità assoluta e relativa del quale pone problemi dei quali non appare appieno percepita la gravità, ed i rischi che possono derivare dalla tendenza al rialzo del costo del denaro e quindi degli interessi sul debito. In effetti l'entità del debito pubblico, che secondo le più recenti rilevazioni della Banca d'Italia ha raggiunto l'astronomica cifra di 1.595 miliardi di euro, è tale da costituire in sé un fattore condizionante l'andamento dell'economia.

Appare non trascurabile il fatto che i vincoli posti dal trattato di Maastricht fissano al 3% il limite dell'incidenza percentuale sul PIL del disavanzo, ma fissano al contempo al 60% il limite dell'incidenza percentuale sul PIL del debito pubblico. Appare peraltro opinabile che non vi sia una stretta correlazione tra i due vincoli, che a mio avviso non possono prescindere l'uno dall'altro. In particolare se il limite del 3% può risultare ragionevole per un Paese che abbia un debito pubblico di entità inferiore al 60% del PIL, non appare logico che lo stesso valore costituisca il limite per un Paese che ha un debito pubblico che sfiora il 110% del PIL.

Preso coscienza della gravità del problema del debito pubblico, e del peso negativo che esso ha sull'andamento dell'economia, occorre muoversi con estrema tempestività e determinazione su due direttrici:

- da un lato adottare il massimo rigore possibile nel contenimento del disavanzo; (a questo riguardo la riduzione dell'entità della manovra da 35 a 30 miliardi di euro, conseguente alle maggiori entrate previste, non è a mio parere assolutamente condivisibile)

- dall'altro trovare soluzioni che riducano drasticamente il debito pubblico, recuperando immediatamente da questa riduzione, per la conseguente riduzione degli oneri per interessi passivi, risorse da destinare allo sviluppo (ricerca, innovazione, formazione, infrastrutture che sono presupposti indispensabili per lo sviluppo)

Evidenti ed elementari considerazioni di economia aziendale portano ad affermare che il risanamento di una azienda che abbia una situazione debitoria di particolare gravità non è tecnicamente possibile adottando misure che abbiano come unico immediato effetto il miglioramento del conto economico, ma richiede interventi che abbiano un impatto diretto ed immediato sullo stato patrimoniale.

In una società di capitali una delle soluzioni ricorrenti in caso di situazioni debitorie particolarmente gravi è la ricapitalizzazione, congiuntamente con una rinegoziazione del debito o la trasformazione di esso, in tutto o in parte, in azioni della società.

La strada delle privatizzazioni, attraverso la vendita del patrimonio pubblico, si muove in questa direzione, ma oltre ad imprimere al processo una decisa immediata accelerazione, è necessario avere la fantasia di trovare forme nuove e diverse di privatizzazione, come ad esempio la conversione dei titoli di stato in azioni di aziende private, costituite ad hoc o per trasformazione di preesistenti aziende pubbliche, finalizzate ad esempio alla realizzazione ed alla gestione di quelle infrastrutture che, soprattutto in alcune regioni del Sud, costituiscono tra l'altro presupposto ineludibile per lo sviluppo dell'economia.

CONCLUSIONI

Le riflessioni di questo documento, che trae dall'evidenza dei dati la forza delle considerazioni in esso esposte, non hanno certo (né potrebbero averla) la pretesa di dare una soluzione organica a problemi che, come ben si evince dall'analisi dei dati, hanno radici strutturali profonde.

Esse si propongono solo di sottolineare quali dovrebbero essere, secondo l'opinione di chi scrive, le direttrici di riferimento dell'azione di politica economica, direttrici riconducibili alle seguenti:

- responsabilizzazione dei vari livelli di governo da cui dipende la gestione del rapporto tra risorse disponibili e livelli quantificativi delle prestazioni erogate, sul rigoroso, assoluto rispetto dei vincoli di bilancio, recuperando quella "sacralità" del bilancio di previsione precedentemente richiamata
- privatizzazione, attraverso l'introduzione di forme radicalmente innovative di gestione dei servizi di pubblico interesse, con un deciso arretramento dello Stato dalla gestione diretta dei servizi ed un rilancio dell'iniziativa privata
- liberalizzazione, abolendo privilegi anacronistici che sono un vero ostacolo allo sviluppo di forme di competizione che possono garantire economicità e qualità dei servizi a garanzia dei diritti del cittadino (il decreto Bersani si muove in questa direzione, ma costituisce solo l'avvio di un processo che deve toccare tutti i settori nei quali vi sono incongrui privilegi e tutele
- innovazione, destinando risorse adeguate alla ricerca, alla formazione, alla sperimentazione, indispensabili presupposti per un recupero di quella competitività che da tempo appare perduta.

Il processo di rilancio dell'economia e di risanamento dei conti pubblici deve tener conto della criticità del fattore tempo, criticità accentuata, se non esasperata, dalle nuove frontiere dell'economia globalizzata, in cui un ritardo di mesi, se non addirittura di giorni, può determinare la perdita di opportunità irripetibili.

In questo scenario, oltre a quello della discontinuità, altri due sono i rischi che non devono correre coloro che hanno la responsabilità di gestire questo momento cruciale nella storia economica del Paese:

- il rischio di non ascoltare voci autorevolissime che da tempo si levano sia dal mondo scientifico che dal mondo imprenditoriale sia da diversi organi istituzionali sollecitando l'esigenza e l'urgenza di adottare provvedimenti strutturali e rigorosi
- il rischio di non osare, antepoendo le ragioni del consenso politico rispetto a quelle della razionalità economica.

figura 8 - andamento della spesa pubblica nel periodo 1981 - 2005

fonti: ISTAT; ANNUARIO STATISTICO ITALIANO

MINISTERO DELL'ECONOMIA; RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE

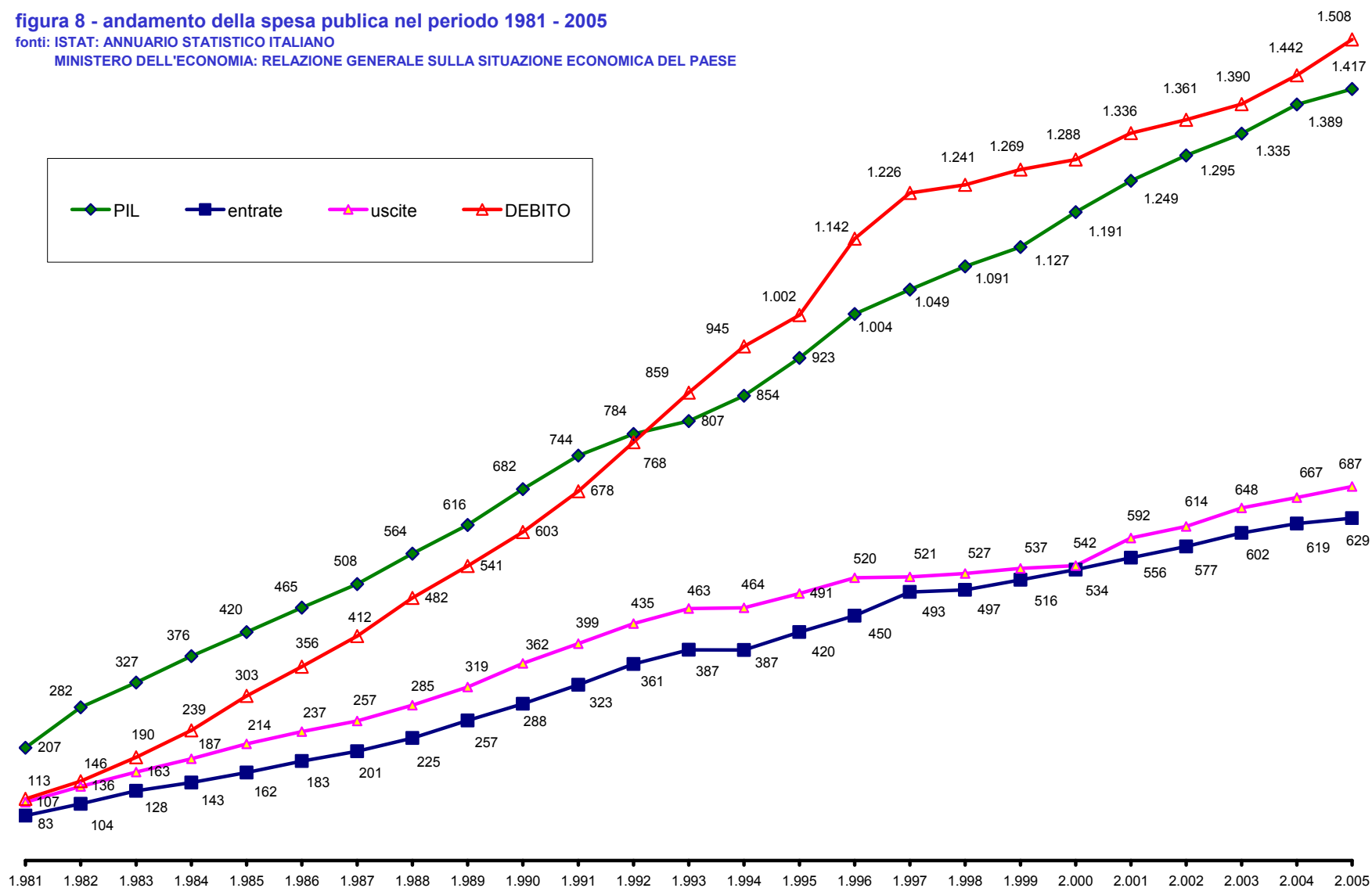


figura 9 - andamento della spesa pubblica nel periodo 1981 - 2005 - valori atualizzati

fonti: ISTAT: ANNUARIO STATISTICO ITALIANO

MINISTERO DELL'ECONOMIA: RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE

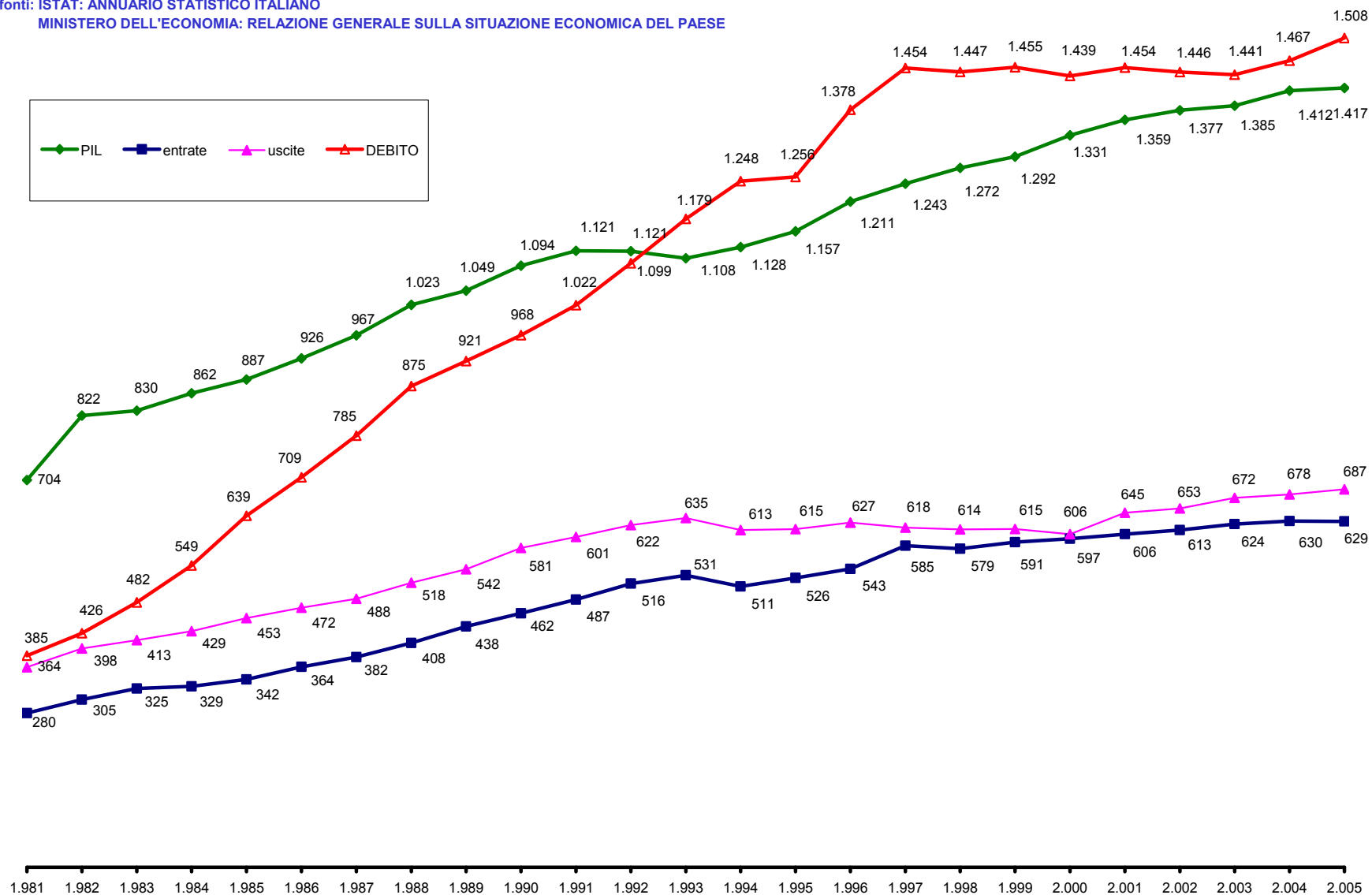


figura 10 - andamento della spesa pubblica nel periodo 1981 - 2005 - numeri indice - valori attualizzati

fonti: ISTAT: ANNUARIO STATISTICO ITALIANO

MINISTERO DELL'ECONOMIA: RELAZIONE GENERALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA DEL PAESE

