

connessione ad esuberi strutturali di mano d'opera, e di lavoratori privi della vista, si applicheranno le regole sopra esaminate concernenti i requisiti di anzianità contributiva, eventualmente congiunti all'età anagrafica, i quali varranno a seconda che trattisi di lavoratori dipendenti privati, di dipendenti pubblici o di lavoratori autonomi.

Ai dipendenti pubblici che non raggiungono i requisiti previsti per il settore privato è consentito l'accesso al pensionamento d'anzianità con riduzione dell'importo della pensione in relazione al numero degli anni mancanti al raggiungimento dell'anzianità contributiva minima, che è di 35 anni, nell'ipotesi di età anagrafica non inferiore a 52 anni, o di 37 anni, nel caso di determinate anzianità di contribuzione.

A regime, si realizza, pertanto, una maggiore flessibilità nelle condizioni di accesso alla pensione, in funzione di scelte di carattere individuale.

C) Revisione dei criteri per l'erogazione delle pensioni di reversibilità diretta o indiretta in favore dei superstiti, nonché delle pensioni di inabilità spettanti agli assicurati affetti da un'infermità fisica o mentale che provochi un'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi lavoro. I predetti trattamenti sono resi cumulabili con gli altri redditi propri, nei limiti del 75, 60 e 50 per cento, a seconda che tali redditi superino di tre, quattro o cinque volte il trattamento minimo previsto.

Tali limitazioni non si applicano quando il beneficiario faccia parte di un nucleo familiare nel quale figurano minori, studenti o inabili.

Sono, comunque, conservati i trattamenti previdenziali più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, salvo riassorbimento in occasione di futuri miglioramenti;

D) Conferimento di ulteriore delega al Governo per l'emanazione di norme volte ad assicurare la tutela previdenziale in favore dei liberi professionisti senza vincolo di subordinazione ed il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad apposito albo o elenchi diversi da quelli assicurati presso gli enti previdenziali privatizzati.

Con d. lgs. 10 febbraio 1996, n. 103 sono stati definiti l'area dei soggetti interessati alla tutela previdenziale di cui trattasi, il tipo di prestazioni previste ed il sistema di calcolo, l'aliquota di finanziamento, l'entità delle contribuzioni, gli obblighi di comunicazione da parte degli ordini professionali e le modalità di versamento;

E) Introduzione dell'obbligo di iscrizione presso apposita gestione separata presso l'INPS dei soggetti che esercitano per professione abituale ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo o che sono titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e degli incaricati della vendita a domicilio (c.d. parasubordinati);

F) Abolizione dell'integrazione al minimo per le pensioni che saranno liquidate con il sistema contributivo, ossia spettanti agli iscritti a forme di assicurazione generale obbligatoria con decorrenza 1° gennaio 1996. In via transitoria (una transizione destinata a durare molti anni), l'istituto rimane in vigore, secondo le vecchie regole, nei confronti degli anzidetti assicurati;

G) Tendenziale armonizzazione dei diversi regimi previdenziali esistenti;

H) Ulteriore revisione della disciplina fiscale della previdenza complementare, ancora in attesa d'essere pienamente attuata.

Il cardine fondamentale della riforma del 1995 è certamente costituito dal nuovo metodo di calcolo delle pensioni (metodo contributivo), il quale, attraverso la stretta correlazione del livello del trattamento pensionistico con la somma dei contributi versati e con la speranza di

vita dell'individuo, è in grado di assicurare l'equilibrio gestionale e la sostenibilità finanziaria del sistema (nel sistema retributivo il trattamento pensionistico è, invece, determinato sulla base del prodotto della media delle ultime retribuzioni percepite per il numero degli anni di contribuzione e per il tasso di rendimento, scollegato dall'andamento del PIL nel periodo di durata dell'attività lavorativa: equilibrio e sostenibilità finanziaria che non possono, tuttavia, porsi soltanto come obiettivo del momento, dell'entrata a regime del metodo contributivo, coincidente, come si è detto, con il 2018-2035, perché troppo lontano.

9.5 La legge 27 dicembre 1997, n. 449, collegata alla finanziaria 1998.

Il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998 (art. 59) ha apportato alcune modifiche all'assetto normativo previsto dalla legge n. 335 del 1995, tra le quali meritano d'essere ricordate:

a) la correzione dei requisiti e delle decorrenze per l'accesso al pensionamento d'anzianità. Per il 1998 l'età di pensionamento è fissata in 54 anni per i lavoratori dipendenti privati, in 53 anni per i dipendenti pubblici e in 57 anni per i lavoratori autonomi - in tutti e tre i casi congiunti con un'anzianità contributiva non inferiore ai 35 anni - a meno che non si raggiunga il limite dei 36 anni di contribuzione per i dipendenti, sia privati che pubblici, e dei 40 anni per i lavoratori autonomi. Il limite di età è elevato negli anni seguenti, fino a raggiungere i 57 anni per i dipendenti privati nel 2002 e per i dipendenti pubblici nel 2004, mentre per i lavoratori autonomi, a partire del 2001, l'età sarà elevata a 58 anni. Per gli operai ed equivalenti, per i lavoratori dipendenti iscritti a forme obbligatorie di previdenza per non meno di un anno tra i 14 ed i 19 anni, nonché per i lavoratori in mobilità, o collocati in cassa integrazione straordinaria, l'età anagrafica di 57 anni sarà richiesta solo a partire dal 2006;

b) l'applicazione generalizzata a tutte le forme pensionistiche sostitutive, esclusive o esonerative dell'AGO, della disciplina in materia di aliquote di rendimento e di retribuzione pensionabile previste dall'art. 12 del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 per i lavoratori dipendenti;

c) la limitazione a cinque anni degli aumenti complessivamente computabili a fini pensionistici in relazione a particolari disposizioni di legge;

d) l'eliminazione degli arrotondamenti per eccesso o per difetto delle frazioni di anno ai fini della determinazione dell'anzianità contributiva, sia ai fini del diritto, che della misura della prestazione;

e) l'abrogazione delle disposizioni che prevedono la possibilità di trasformazione di quote di pensione in forma di capitale, con la sola eccezione di quelle dettate per i trattamenti in favore del personale di volo dal d. lgs. n. 164 del 1997 che, però, subiscono talune modificazioni in senso restrittivo;

f) l'estensione a tutti i soggetti destinatari di prestazioni aggiuntive o integrative al trattamento di base, ovvero al trattamento di fine rapporto, delle disposizioni vigenti nell'AGO in materia di requisiti e decorrenza delle prestazioni principali, con esclusione nei loro confronti di forme di adeguamento delle prestazioni pensionistiche diverse dall'indicizzazione al costo della vita e applicazione delle norme sul cumulo tra prestazioni pensionistiche e reddito da lavoro dipendente o autonomo previsti dalla disciplina dell'AGO;

g) l'accelerazione delle fasi transitorie per l'armonizzazione dei diversi regimi pensionistici;

h) la deindicizzazione per l'anno 1998 delle pensioni d'importo superiore a cinque volte il trattamento minimo INPS (per gli anni successivi l'indice di perequazione è applicato nella misura del 30% per le fasce di importo dei trattamenti compresi tra cinque ed otto volte il trattamento minimo ed è escluso per le fasce di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo).

Sul versante delle entrate la predetta legge ha disposto l'allineamento alla misura vigente per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'aliquota contributiva prevista per i diversi fondi:

di previdenza sostitutivi dell'AGO, in presenza di gravi squilibri finanziari di carattere permanente, e l'elevazione delle aliquote contributive per gli artigiani e commercianti (0,8 punti percentuali per il 1998 e 0,2 punti percentuali dal 1° gennaio 1999 fino al raggiungimento dell'aliquota di 19 punti percentuali), per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni (nella misura di 0,3 punti percentuali per l'anno 1998) e per i lavoratori parasubordinati (in ragione di 1,5 punti percentuali nel 1998 e di un ulteriore mezzo punto ogni biennio, fino al raggiungimento dell'aliquota del 19%). Un'aliquota dell'0,5% è poi dovuta per il finanziamento dell'onere derivante dall'estensione a tale categoria di lavoratori della tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare).

E' da rilevare che la legge n. 449 del 1997 ha erogato all'INPS la somma di 6.000 mld di lire, quale quota parte dell'onere derivante dalle pregresse pensioni d'invalidità, e che, sia la legge finanziaria 27 dicembre 1997, n. 450, sia la legge di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 1998 hanno incrementato (+664 mld) i trasferimenti destinati all'adeguamento della quota assistenziale dei trattamenti pensionistici erogati dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni previdenziali INPS dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale INPS per i minatori e dall'ENPALS, nonché gli stanziamenti per l'assegno al nucleo familiare (~595 mld per il 1998).

Le anzidette misure vanno nella direzione della completa separazione degli oneri di natura assistenziale, che lo Stato ha assunto a proprio carico in base all'art. 37 della legge n. 88 del 1989, dagli oneri di natura previdenziale a carico delle gestioni interessate.

9.6 La legge 17 maggio 1999, n. 144 (collegata ordinamentale alla finanziaria 1999) recante disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale.

L'art. 3 della predetta legge autorizza il Governo ad emanare, fra l'altro, uno o più decreti legislativi per il riordino del regime fiscale delle forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione della deduzione fiscale per i lavoratori dipendenti ed autonomi, per i soci lavoratori e società cooperative di produzione e lavoro e per i datori di lavoro fino al limite massimo complessivo di 10 milioni;

b) riforma del trattamento fiscale dei fondi pensione da uniformare al regime previsto per gli organismi di investimento collettivo del risparmio;

c) revisione della disciplina delle prestazioni erogate dai fondi predetti, al fine di escludere dall'imposizione la parte di esse corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta;

d) previsione di una disciplina transitoria per i soggetti già iscritti a forme pensionistiche complementari, volta a prevedere l'applicazione delle nuove disposizioni per le prestazioni che matureranno dalla data di entrata in vigore delle norme delegate.

L'attuazione della delega in parola con decorrenza 1° gennaio 2000 dovrebbe consentire una maggiore convenienza e desiderabilità dei fondi pensione da parte dei lavoratori, sia per gli incentivi fiscali loro concessi, sia per le agevolazioni previste a favore della gestione degli stessi fondi pensione, e che dovrebbero tradursi in un più elevato tasso di rendimento finanziario dei contributi patrimonializzati.

Lo sviluppo dei fondi pensione, i quali sono destinati a costituire il secondo pilastro previdenziale, è condizione essenziale per riportare in equilibrio il sistema previdenziale pubblico, affetto - come si è visto - da deficit cronici gestionali, in quanto esso potrà compensare gli effetti di ineludibili riforme destinate ad incidere profondamente sulle cause dello squilibrio, quali le pensioni anticipate, l'età di pensionamento, i tassi di rendimento, l'eccessivo protrarsi degli effetti del metodo retributivo.

Alla riduzione delle erogazioni nel settore pensionistico ben potrà corrispondere una diminuzione del peso delle contribuzioni per un ulteriore ridimensionamento degli oneri che

appesantiscono il costo del lavoro e per liberare risorse da destinare agli altri comparti della protezione sociale, cui si è fatto prima riferimento.

10. La portata finanziaria dei provvedimenti di riforma.

A partire dalla fine del 1992 il comparto pensionistico è stato dunque interessato da una nutrita serie di provvedimenti tendenti alla riduzione della spesa previdenziale, alla razionalizzazione ed omogeneizzazione dei vari regimi assicurativi, all'incremento delle contribuzioni a carico degli iscritti (datori di lavoro e lavoratori).

La situazione della spesa pensionistica alla fine del 1992 era così critica, dal punto di vista economico e finanziario, da far temere un collasso del sistema.

Come rilevato nella relazione al consuntivo 1997, i provvedimenti legislativi adottati hanno costituito un freno alla dinamica della spesa previdenziale. Essi, tuttavia, sono stati improntati principalmente all'esigenza del contenimento del disavanzo del settore, senza, tuttavia costituire un piano organico di risanamento strutturale del settore medesimo. Dei 128.125 mld derivanti dalle misure adottate dal 1992 al 1997, solo 81.565 mld si riferiscono a misure di carattere strutturale, di cui 19.070 mld concernenti aumenti contributivi, mentre 46.560 mld attingono a misure di carattere temporaneo (principalmente blocco all'accesso ai trattamenti di anzianità).

Non vi è dubbio che la riforma del 1992 ha inciso in misura consistente sulle tendenze espansive della spesa, attraverso la riduzione dell'indicizzazione delle pensioni alla sola dinamica dei prezzi e la modifica del sistema di calcolo dei nuovi trattamenti: che la riforma del '95 ha posto le premesse per un collegamento tra contributi e prestazioni, i cui effetti risulteranno rilevanti solo allorché il nuovo sistema contributivo andrà a regime e che anche la riforma di cui alla legge n. 449 del 1997 ha operato proficuamente nel senso dell'accelerazione del processo di allungamento dell'attività lavorativa e del conseguimento di ulteriori risparmi nella spesa previdenziale.

Ma, nonostante tutto ciò, l'incidenza della spesa per pensioni I.V.S. sul PIL ha superato nel 1998 il 13,83% e, secondo le previsioni, tale incidenza potrebbe crescere ancora di qualche decimo di punto nei prossimi anni.

La criticità degli andamenti gestionali, destinata a protrarsi nella lunga fase di transizione dal vecchio al nuovo regime pensionistico, l'acuirsi del fenomeno demografico, il persistere di fattori congiunturali negativi, quali la lenta crescita economica e la non incoraggiante dinamica dell'occupazione, che si riflette sulla base imponibile e quindi sulle capacità di finanziamento della spesa previdenziale, inducono a ritenere che i provvedimenti adottati possano rivelarsi insufficienti ai fini del sollecito riequilibrio complessivo del sistema previdenziale, pur se va dato atto di una relativa stabilizzazione del rapporto spesa pensionistica/PIL, variato dal 1993 al 1998 solo di 0,54 punti percentuali (da 13,29% a 13,83%).

L'approccio dovrà essere ovviamente diverso per ciò che attiene al settore delle prestazioni assistenziali ed indennitarie diverse dalle rendite infortunistiche (pensioni sociali, pensioni agli invalidi civili e categorie similari, pensioni di guerra, integrazioni al minimo, indennità di accompagnamento, ecc.) rispetto alle prestazioni del comparto previdenziale vero e proprio.

Infatti, l'evoluzione della spesa per provvidenze assistenziali ed indennitarie va considerata essenzialmente nel quadro degli interventi di protezione sociale e di un'equa ripartizione delle risorse disponibili a sostegno delle categorie più deboli. Peraltro, il nuovo patto sociale pone l'accento sulla necessità di razionalizzare tali provvidenze per dar vita all'introduzione di nuovi istituti, tra cui il minimo vitale ed il fondo per i non autosufficienti, e di potenziare l'offerta di servizi ai cittadini in condizione di disagio, in luogo di prestazioni monetarie di tipo passivo, giudicati "non in grado di raggiungere apprezzabili risultati redistributivi, né di cogliere i veri bisogni dei beneficiari, dando loro concrete opportunità, in

quanto possibile, di recuperare autosufficienza¹⁸, laddove per la spesa previdenziale il problema fondamentale è quello di assicurare "medio tempore" la tendenziale eguaglianza tra entrate e spesa previdenziale, impedendo che la crescita della spesa pensionistica, non sostenuta adeguatamente dalle risorse endogene al sistema, porti a situazioni di insostenibilità economica, finanziaria e sociale.

A tal fine si renderebbe necessario attivare idonei automatismi fondati sui meccanismi in essere per il controllo dei fenomeni gestionali, ai fini della tempestiva adozione degli indispensabili interventi correttivi sul piano normativo istituzionale.

11. Il modello previsionale elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato.

Per la valutazione, in un'ottica di lungo periodo, dell'impatto delle tendenze demografiche e macroeconomiche sulla spesa pensionistica, la Ragioneria generale dello Stato ha elaborato fin dal 1995 un modello previsionale, al quale di recente¹⁹ sono stati apportati importanti miglioramenti per tener conto delle aggiornate previsioni della popolazione elaborate dall'ISTAT e per rendere il calcolo dei flussi di pensionamento e degli importi medi delle pensioni il più possibile aderente al quadro delle modificazioni ad esso apportate dai provvedimenti di riforma succedutisi negli ultimi due anni (in particolare dalla legge n. 449 del 1997).

Il modello è basato su uno scenario demografico base, che prevede un lieve aumento della natalità, una ulteriore riduzione della mortalità e un flusso migratorio stabile e su due ipotesi alternative, una "alta", la quale assume valori più elevati in tema di ripresa della fecondità, di sopravvivenza e di movimenti migratori, e l'altra "bassa", che ipotizza, invece, dinamiche più deboli rispetto a quella centrale.

Il quadro macroeconomico assume tassi di attività dinamici in funzione della crescita dei tassi di scolarità e dell'elevamento dell'età media di accesso al pensionamento, tassi di occupazione costante rispetto ai livelli del 2000, nonché tassi di produttività media del lavoro progressivamente crescenti.

Il modello recepisce inoltre la normativa attualmente vigente in materia previdenziale, nella fase transitoria ed a regime.

Sulla base dello scenario demografico centrale e delle ipotesi suddette, il modello prevede, come evidenziato dai grafici seguenti, che il PIL aumenti in termini reali dell'1,8% nel periodo 2001-2007 e del 1,5% nel periodo successivo e che il rapporto fra spesa pensionistica e PIL aumenti dal 14,4% del 1996 al 15,8% del 2032 per poi ritornare ai livelli iniziali alla fine del periodo di previsione.

Più in dettaglio, distinguendo il periodo della previsione in quattro sottoperiodi: a) quello compreso fra l'anno iniziale ed il 2007, anno in cui si concluderà la nuova disciplina del pensionamento di anzianità e si darà vita all'unica pensione di vecchiaia; b) il periodo compreso tra il 2008 e il 2015, anno in cui cesserà il flusso delle pensioni calcolate esclusivamente con il metodo retributivo; c) il periodo compreso tra il 2016 ed il 2034, anno in cui per la liquidazione delle nuove pensioni si terrà conto unicamente del metodo contributivo ed infine il periodo 2035-2045 che segna la fase finale della proiezione, si calcola che:

A) Il predetto rapporto spesa pensionistica/PIL si elevi nel primo periodo dal 14,4 al 14,8% per effetto dell'aumento della pensione media dovuto alla maggiore anzianità contributiva delle nuove pensioni rispetto a quelle dello stock precedente;

B) Nel secondo periodo detto rapporto cresca dal 14,8 al 15,5% in conseguenza, sia dell'aumento del numero delle pensioni in rapporto al numero degli occupati, sia dell'incremento del valore medio delle pensioni stesse;

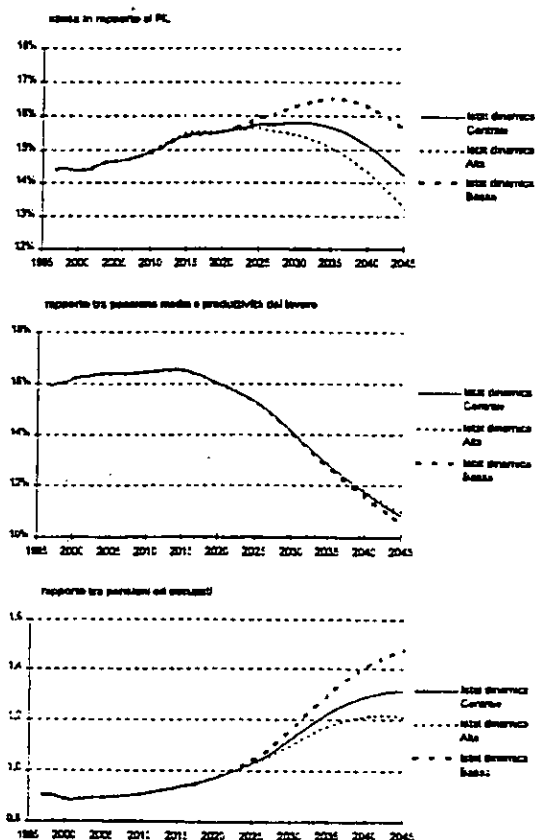
¹⁸ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997.

¹⁹ V. Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato "Italy convergence towards EMU" e "Dinamiche demografiche e spesa pensionistica: il caso italiano"

C) Alla fine del terzo periodo il rapporto raggiunga il 15.7% per effetto di una impennata nel numero delle nuove pensioni, specie per l'arrivo delle generazioni del baby boom e di una contrazione del numero degli attivi per il calo della natalità negli ultimi decenni, compensato dalla riduzione dell'importo medio delle pensioni per la sempre maggiore incidenza del metodo contributivo, notoriamente meno generoso di quello retributivo;

D) Nell'ultimo decennio - infine - il rapporto spesa pensionistica-PIL tende a ridursi rapidamente, scendendo dal massimo picco del 15.87%, raggiunto nel 2030, al 14.2% dell'ultimo anno, per l'ulteriore discesa degli importi medi dei trattamenti e per la massiccia prevalenza nello stock delle pensioni di quelle liquidate con il nuovo metodo.

**Spesa pensionistica in % del PIL e sua scomposizione
Differenti ipotesi di scenario**



Fonit: Ministero del tesoro - Ragioneria Generale dello Stato "Dinamiche demografiche..." cit.

Il rapporto spesa pensionistica/PIL si atteggia in maniera differente nel comparto dei dipendenti privati, dei dipendenti pubblici e dei lavoratori autonomi, compresi i liberi professionisti. Nel primo comparto, l'indice in questione, dopo una sostanziale stabilità intorno

al valore dell'8,5% per un decennio, crescerebbe sensibilmente negli anni successivi, fino a raggiungere nel 2052 il 9,6%, per poi ridursi verso la fine del periodo di previsione all'8,8%.

Nel caso dei dipendenti pubblici la previsione evidenzia dal 1996 al 2045 una decrescita dell'indice dal 3,7 al 3,2%, per effetto di una progressiva riduzione dell'importo medio delle pensioni, dovuto, dapprima, all'effetto dell'estensione al settore in parola dei criteri di calcolo stabiliti dal d. lgs. n. 503 del 1992 per i lavoratori dipendenti privati e, nella seconda parte del periodo, all'affermarsi del metodo contributivo, che compensa abbondantemente il forte incremento del numero degli individui collocati in pensione.

Quanto al comparto dei lavoratori autonomi il rapporto spesa/PIL cresce, tra il 1996 ed il 2016, anno in cui si esauriscono gli effetti del sistema retributivo, dal 2 al 2,8% per scendere gradualmente nel periodo successivo, fino a raggiungere nel 2045 il valore iniziale.

Tale andamento riflette sostanzialmente l'aumento dell'importo medio delle pensioni spettanti agli artigiani, ai commercianti ed ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni per effetto dell'applicazione della legge n. 233 del 1990 che estende ad essi le regole di calcolo vigenti per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti. Il numero delle pensioni di tali categorie di autonomi non subirà nel complesso variazioni perché ad un incremento di quelle in favore di artigiani e commercianti, corrisponderà il calo compensativo di quelle dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

12. Alcune considerazioni di carattere generale.

Il quadro previsionale, del quale sono state esposte in sintesi le linee fondamentali, consente di esprimere alcune considerazioni di carattere generale:

1) nell'arco del cinquantennale periodo della previsione, il rapporto spesa pensionistica complessiva/PIL si evolve in senso incrementativo, mostrando un andamento che, dopo i primi anni di relativa stabilità, cresce moderatamente, ma in modo progressivo, lungo circa un trentennio, segnando il suo culmine tra il 2016 ed 2034, per poi declinare verso un valore pressoché corrispondente a quello iniziale;

2) alla stregua di tale evoluzione, l'obiettivo di una relativa stabilizzazione del rapporto in esame potrà realizzarsi soltanto nei due tratti, iniziale e finale, del periodo oggetto della previsione. Nel trentennio intermedio, invece, si ipotizza una crescita media del rapporto stesso calcolato nell'ordine di 0,8 punti percentuali;

3) L'analisi retrospettiva della spesa pensionistica e dell'entrata contributiva, condotta sulla base delle risultanze di bilancio degli enti previdenziali (risultanze che ovviamente tengono conto dell'incidenza delle modifiche apportate dai provvedimenti di riforma succedutisi dal 1992 al 1997) indica che, nell'ipotesi di invarianza del quadro normativo istituzionale, il ritmo più sostenuto della spesa pensionistica rispetto a quello delle entrate contributive e della ricchezza prodotta, costituisce una seria minaccia per gli equilibri finanziari futuri dell'intero sistema previdenziale, anche in rapporto al livello raggiunto dalle contribuzioni, che non offrirebbe margini di manovra per ulteriori prelievi, salvo il recupero della evasione contributiva;

4) l'aggravarsi, seppure lento, del rapporto spesa/contributi costituisce, altresì, grave vincolo allo sviluppo delle altre forme di protezione sociale, in particolare di quelle volte all'attenuazione degli effetti della povertà e della disoccupazione, al sostegno della famiglia, all'eliminazione delle condizioni di esclusione e di disagio sociale in genere, al potenziamento dell'istruzione dei giovani e della loro formazione, nonché alla formazione e riqualificazione degli adulti;

5) Solo dalla neutralizzazione delle tendenze della spesa pensionistica, che, sulla base delle proiezioni applicate alla sua dinamica, potrà arrestare la sua crescita sul PIL solo allorquando andrà a regime il passaggio al sistema contributivo, potranno dipendere le condizioni per una più equilibrata evoluzione del sistema di sicurezza sociale in Italia, oggi eccessivamente concentrato sui rischi economici della vecchiaia (e perciò sbilanciato a favore

delle pensioni e sempre più esposto agli effetti del rapido invecchiamento della popolazione e scarsamente orientato verso gli interventi a copertura degli altri rischi economici individuali, in specie del rischio della disoccupazione. Come si rileva dalla tabella seguente²⁰ in Italia la spesa per la funzione invalidità, vecchiaia e superstiti assorbe il 71.1% della spesa per la protezione sociale contro una media nei paesi dell'Unione europea del 51.6%:

Spesa per la protezione sociale per funzione nei paesi dell'Unione europea (21).
Anno 1995 (composizioni percentuali)

Paesi	malattia	invalidità	vecchiaia	Superstiti	famiglia	disoccup.	alloggio	esclusione
B	25.9	6.5	31.7	10.8	8.3	14.4	0.0	2.5
DK	15.0	1.5	37.5	0.0	12.3	14.7	2.4	4.5
D	31.1	7.1	40.3	2.1	7.4	9.2	0.7	2.1
E	30.2	7.5	41.0	4.2	1.9	14.2	0.5	0.5
F	29.0	5.9	36.6	6.6	9.0	8.3	3.1	1.7
IRL	35.3	4.7	20.0	5.8	11.6	17.4	3.2	2.1
I	21.4	7.5	54.7	11.1	3.4	2.1	0.0	0.0
L	24.5	15.1	30.6	14.3	13.1	2.9	0.0	1.6
NL	29.0	15.7	32.0	5.3	4.7	10.0	1.0	2.3
A	25.8	7.7	37.6	10.5	11.5	5.6	0.3	1.0
P	32.6	12.0	35.9	7.6	6.0	5.4	6.0	0.5
FIN	21.3	14.7	28.8	3.8	13.2	14.4	1.6	2.2
S	21.7	12.3	34.8	2.3	11.4	11.1	3.4	3.1
UK	25.7	11.9	33.8	5.6	8.9	5.9	7.1	1.1
Media	26.5	9.8	35.4	6.4	8.8	9.7	1.7	1.8

(a) Esclusa la Grecia

6) Sulla base dei risultati avutisi in questi ultimi anni e delle più aggiornate previsioni formulate, anche in sede comunitaria, circa i tassi di sviluppo dell'economia per gli anni a venire, le ipotesi poste a fondamento del modello previsionale, le quali fanno riferimento per il periodo 2001-2007 ad un tasso d'incremento medio del PIL reale pari all'1.8% potrebbero risultare alquanto ottimistiche. Al riguardo è da considerare che la diminuzione di ½ punto percentuale sul tasso di crescita, comporta, a regime, l'aumento di 1 punto percentuale del rapporto spesa previdenziale/PIL²¹.

7) Nel contesto di una politica economica generale che superi l'attuale tendenza al rallentamento della crescita economica, la crisi finanziaria in atto del sistema pensionistico italiano subirebbe in misura meno grave i fattori di squilibrio derivanti dal ridursi delle fonti di finanziamento e dall'incalzare dei fenomeni demografici. Ma restano da ponderare, con riguardo agli andamenti strutturali, le preoccupazioni e le raccomandazioni provenienti da varie sedi e che siano adottati interventi volti al contenimento della spesa pensionistica, insieme alla decisa accelerazione del processo di eliminazione di ingiustificate posizioni di privilegio e ad una rapida ed efficace attuazione della previdenza complementare.

²⁰ V. Zuliani: "Lo Stato del Welfare: un'analisi comparativa in Europa".

²¹ V. ISTAT - Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1997.

Ministero della Sanita'

Sommario: **Sintesi e conclusioni**

1. Il quadro istituzionale di riferimento: l'apparato ed il Ssn.

2 L'attuazione del disegno del D.lgs. 29; 2.1 Gli indirizzi programmatici. 2.2. Le indagini del servizio di controllo interno.

3 Il finanziamento dei programmi di ricerca.

4. I risultati della gestione; 4.1 Profili generali; 4.2 L'analisi per categorie; 4.3 Le risultanze contabili per funzioni e centri di responsabilità.

Appendice: La spesa sanitaria nel bilancio dello Stato.

1. L'attività programmatoria ed il Piano sanitario nazionale 1998-2000.

2. Le misure indicate nel dpef e nel collegato per il 1998.

3. La costruzione delle previsioni ed i dati provvisori sul fabbisogno 1998.

4. I disavanzi pregressi.

5. Le risultanze contabili nel bilancio dello Stato; 5.1 L'analisi funzionale(COFOG); 5.2. La spesa di parte corrente ; 5.3 La spesa per investimenti.

Sintesi e conclusioni

Il Ministero è direttamente coinvolto nel complesso disegno di attribuzione alle autonomie di maggiori compiti e responsabilità e di conseguente riorganizzazione degli apparati centrali in coerenza al crescente rilievo delle funzioni di indirizzo e di monitoraggio, che rivestono peculiare spessore in un settore di primaria valenza sociale e finanziaria. Sia sul versante programmatico, di ricomposizione dei flussi del Servizio sanitario nazionale, interessato da una generale riforma, così come in quello più specifico degli investimenti nel settore, va dunque destinata particolare attenzione anche ai profili organizzativi e procedurali.

L'evoluzione dell'ordinamento - anche nei profili dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni - è nel senso di potenziare il ruolo di monitoraggio, di indirizzo e propositivo svolto dal ministero, in sinergia con gli altri organi di Governo, l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, la Conferenza Stato Regioni.

Al riguardo la Corte ha più volte evidenziato con preoccupazione il reiterarsi, negli esercizi precedenti, ed il riprodursi in dimensioni consistenti per il 1997 ed il 1998, di scostamenti tra stime previsionali e fabbisogni poi esposti dalla rendicontazione delle UUSLL, sollecitando dunque una più trasparente ricostruzione previsionale e programmatica di bilancio, al fine di evitare sia tensioni e squilibri a livello finanziario regionale che irrigidimento della spesa statale per oneri per ripiano della maggior spesa riscontrata. In tale contesto, era

stato tra l'altro richiesto un deciso rilancio dell'attività programmatica, che ha registrato un "vuoto" tra il termine iniziale del nuovo Piano sanitario nazionale - PSN 1998-2000 - e quello precedente (1994-1996), e che comunque necessita di una rapida traduzione, in concreto, degli obiettivi proposti, con la attuazione dei numerosi e qualificanti "Documenti di indirizzo" indicati come "adempimenti prioritari" nello stesso PSN.

Le indicazioni che emergono - sulla base delle informazioni rese dalla stessa amministrazione¹ - non possono comunque attenuare la portata dei problemi tuttora sottesi, ed in particolare quelli di una più aderente programmazione e determinazione delle risorse che comunque ricadano sulla fiscalità generale e che pertanto sollecitano su tale versante una maggiore visibilità anche a livello di decisione parlamentare.

Con riguardo più specifico all'apparato ed all'attuazione di generali leggi di riforma (l. n. 241 del 1990 e d.lgs. n. 29/1993) sono stati riscontrati nel passato ritardi ed inadempienze, dei quali l'amministrazione si è mostrata solo parzialmente consapevole, adottando talune misure che vanno però ulteriormente potenziate; si tratta della attivazione, sinora carente, di un corretto circuito tra costruzione delle previsioni di bilancio, direttive del ministro, loro attuazione, in un disegno di coerente responsabilizzazione e valutazione della dirigenza.

L'esigenza di una tempestiva e soddisfacente programmazione si è evidenziata sul più specifico terreno della ricerca, che vede coinvolte rilevanti

risorse del ministero: al riguardo si riscontrano positivi segnali di correzione del precedente sistema di individuazione delle iniziative da finanziare (vedasi l'istituzione della "Commissione per la ricerca sanitaria"), di cui riscontri, sia pure solo parziali, emergono anche nella analisi dei risultati contabili.

Nel prendere atto della ricostituzione del servizio di controllo interno presso il Ministero e delle iniziative avviate, se ne rileva la perdurante carenza presso l'I.S.S. e l'I.S.P.E.S.L., organismi coinvolti da ulteriori iniziative di riordino, che richiedono un univoco indirizzo normativo. Nel complesso intreccio di riforme, generali e di settore, che per più versi coinvolgono il Ministero, è comunque necessario ricalibrare i moduli organizzativi e procedimentali, per adeguarli alle crescenti esigenze di monitoraggio, di indirizzo e di supporto tecnico che il sistema evidenzia.

1. Il quadro istituzionale di riferimento.

In una complessa fase istituzionale, caratterizzata dal generale processo di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, avviato con la l. n. 59 ed attuato con il d.lgs. 112/1998², il ministero è chiamato a misurarsi con le ulteriori e centrali riforme della normativa di settore, in base alla delega contenuta nella legge 30 novembre 1998, n. 419, che investe a

¹ Vedasi Appendice, par. 1.

² Come è noto, in base a tale generale percorso evolutivo sono conferiti alle regioni, tutte le funzioni e i compiti amministrativi in tema di salute umana e sanità veterinaria, salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato (vedasi relazione al rendiconto 1997). Tale previsione normativa deve naturalmente essere "letta" alla luce delle misure delegate di recente emanate.

tutto campo il sistema “sanità”, precisando i rapporti tra centro ed autonomie, con il coinvolgimento più diretto anche dei comuni, ed attribuendo un ulteriore spessore alla programmazione regionale e locale³ in raccordo con quella nazionale.

L'attuazione della delega è rimessa ad un provvedimento di recente approvato: la nuova disciplina indica una nuova configurazione delle aziende e dei rapporti di lavoro, dei sistemi di organizzazione e gestionali, delle relazioni tra pubblico e privato, in materia di autorizzazione ed accreditamento delle strutture che erogano servizi a carico del Servizio sanitario nazionale, di remunerazione delle prestazioni, di controlli. Ulteriori significative innovazioni concernono l'integrazione dei servizi socio-sanitari, le sperimentazioni gestionali, i fondi integrativi del SSN, la ricerca biomedica e sanitaria, le sperimentazioni cliniche. Anche il rapporto di lavoro viene ad essere sensibilmente innovato, privilegiando tendenzialmente l'esclusività delle prestazioni del personale sanitario, prevedendo l'introduzione di contratti flessibili e riservando un particolare attenzione alla formazione del personale, di cui quella “manageriale” assume peculiari contorni. Una diversa configurazione è data dunque alle aziende sanitarie ed ospedaliere, nella loro struttura ed organizzazione interna e nei moduli gestionali e contabili, che vedono nettamente privilegiati profili di

³ E' da sottolineare, al riguardo, il previsto rafforzamento del ruolo dei sindaci nella partecipazione alla programmazione sanitaria e sociosanitaria regionale e alla valutazione dei risultati delle attività dei direttori generali delle Aziende. E' anche prevista la possibilità, sempre per i comuni, di assicurare alle relative popolazioni, mediante contrattazione con le aziende USL e l'impegno di risorse proprie, l'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori rispetto a quelli garantiti a livello regionale.

derivazione privatistica. Alla legislazione regionale spetta precisare gli effettivi contorni, anche alla luce delle specificità ed esigenze territoriali, del nuovo disegno avviato.

Nella complessiva ridefinizione delle funzioni tra Stato ed autonomie, un evidente carattere di “terzietà” è riconosciuto, nel settore, all’Agenzia per i servizi sanitari regionali⁴, il cui riordino è avvenuto, sempre in base alla legge 15 marzo 1997, n.59, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 115: nelle premesse di tale provvedimento è espressamente richiamato l’obiettivo - indicato nei criteri direttivi della delega (art.3, c.1. lett.c) - della promozione di procedure e di strumenti di raccordo che consentano la collaborazione e l’azione coordinata tra i diversi livelli di governo del sistema sanitario, in linea con quanto da tempo autorevolmente affermato anche nella giurisprudenza costituzionale. Tale ruolo appare evidenziato anche nella previsione delle procedure che caratterizzano le misure di rientro dalle situazioni deficitarie e di raggiungimento di situazioni di equilibrio previste dal collegato 1999 (art. 28 l. 448/1998): nell’obiettivo di trovare definitiva soluzione al problema, più volte segnalato, della copertura dei pregressi disavanzi, la legge indica infatti una serie di puntuali adempimenti e di momenti “concertati”, attraverso un ruolo più incisivo della Agenzia, della Conferenza Stato-regioni e dello stesso ministero⁵. In particolare per quest’ultimo viene evidenziata la funzione di monitoraggio - da tempo indicata dalla Corte

⁴ All’Agenzia è tra l’altro affidato il compito di effettuare il costante monitoraggio delle modalità di accreditamento delle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni sanitarie e dei conseguenti oneri per il SN.

⁵ Vedasi appendice par. 4.

come quella caratterizzante il ruolo dell'amministrazione centrale nell'ordinamento, e quindi meritevole di maggiore attenzione nei profili organizzativi e finanziari - anche attraverso l'adeguamento del sistema informativo, del grado di perseguimento dei livelli di assistenza da parte di tutti i soggetti del SSN, dell'andamento della spesa, degli accordi di riequilibrio finanziario.

Il processo di regionalizzazione, già ampiamente avviato con i dd. lgs nn. 502/1992 e 517/1993, e ribadito dalla l. n. 419/1998, anche sul versante dell'autonomia finanziaria trova oggi ulteriore e decisivo completamento, con la delega relativa al sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario ed all'adozione di meccanismi perequativi interregionali, prevista dall' art.10 del "collegato fiscale" recentemente approvato con l. 13 maggio 1999, n. 133. Ai pari degli altri finanziamenti alle Regioni, salve le espresse esclusioni indicate dalla legge⁶, anche il FSN viene infatti ad essere coinvolto, sia pure con graduale attuazione, da radicali modifiche e sostituito dalla compartecipazione delle regioni al gettito dei alcuni tributi erariali (I.R.P.E.F., I.V.A. e accisa sulla benzina)⁷. Le norme approvate stabiliscono (c. 1, lett.g) comunque il rispetto della destinazione nei bilanci regionali, per un periodo non superiore al triennio,

⁶ La legge fa salve - nel senore - le risorse per accordi internazionali, quelle per gli IRRCS, per programmi e ricerche specificamente definiti.

⁷ Nella complessa articolazione delle risorse pubbliche destinate alla sanità il Fsn di parte corrente, ha sinora rappresentato in sostanza una integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni, ed in primo luogo appunto, dei contributi sanitari (che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata ora ricompresi nell'IRAP (art. 36 d. lgs. n. 446/1997). Per il 1999 sono indicate specifiche modalità di riassorbimento dei maggiori anticipi IRAP attraverso la previsione di trasferimenti a carico dello Stato. Vadasi par. 5.3.

delle risorse necessarie alla copertura delle prestazioni indicate nel PSN determinate in funzione della quota capitaria⁸. Sono altresì previsti (c. 1, lett. d ed e) meccanismi perequativi in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi e compartecipazioni a tributi erariali, nonché della capacità di recupero dell'evasione fiscale e dei fabbisogni sanitari, al fine di assicurare l'erogazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza su tutto il territorio nazionale e di superare gli squilibri socioeconomici territoriali. La norma (c. 1, lett. I) prevede altresì l'attivazione di procedure di monitoraggio e di verifica dell'assistenza sanitaria erogata, in base ad appropriati parametri qualitativi e quantitativi, nonché di raccolta delle informazioni necessarie, anche condizionando al loro rispetto la misura dei trasferimenti perequativi e delle compartecipazioni, nel quadro di una razionalizzazione della normativa e delle procedure vigenti in ordine ai fattori generatori della spesa sanitaria, con particolare riguardo alla spesa per il personale, al fine di rendere trasparenti le responsabilità delle relative decisioni per ciascun livello di governo.

In tale ottica, accolta dal legislatore, che assegna primario rilievo alla funzione di monitoraggio, concreta valenza assumono le osservazioni e raccomandazioni di recente svolte dalla Corte all'ARAN, alle amministrazioni del Tesoro e della Sanità nel procedere alla certificazione di cui all'art. 51 del d.lgs. 29/1993 nel testo novellato dal d.lgs. 387/1998. Nel procedimento relativo

⁸ La Corte aveva sollecitato una più puntuale relazione tra livelli di assistenza da assicurare e quota capitaria riconosciuta, in particolare per quanto riguarda il raffronto tra tipologie di prestazioni da assicurare e relativi costi. Vedasi appendice, par. i.