

La lettura dell'evoluzione nella ripartizione della spesa tra obiettivi consente di cogliere nel biennio 2000-2001 qualche chiara indicazione:

- una riduzione del peso degli interventi finanziari a sostegno del comparto manifatturiero. Si tratta di un fenomeno che assume una evidenza maggiore guardando al volume degli stanziamenti destinati al sostegno delle imprese manifatturiere, alle imprese della cantieristica, e alle imprese artigiane: in questi casi si assiste ad una contrazione degli stanziamenti (nel caso delle risorse destinate alle imprese manifatturiere si ha una flessione dai 2.600 miliardi del 2000 a 2.069 del 2001, nel caso della cantieristica da 1.900 miliardi circa si passa a circa 1.600), in parte compensata dalla crescita degli stanziamenti per le imprese nelle aree depresse;
- una crescita delle risorse destinate al turismo, che passano dai 1.882 miliardi del 2000 a circa 2.280 miliardi del 2001;
- un aumento delle risorse destinate all'agricoltura, che passano dai 2.267 miliardi del 2000 agli oltre 5.097 miliardi nel 2001. Una crescita tuttavia strettamente connessa ad eventi non ordinari quali gli interventi per le calamità che hanno colpito il comparto ed i rimborsi connessi alla vicenda delle quote latte;
- la crescita degli stanziamenti per la ricerca e le comunicazioni;
- una riduzione del peso degli interventi diretti al settore commerciale dopo la forte crescita che negli anni passati aveva accompagnato la riforma del settore. Tra il 2000 e il 2001 le risorse stanziare si riducono di circa 900 miliardi.

Ulteriori analisi delle funzioni di quarto livello COFOG-Corte ancorché limitate all'ultimo biennio possono consentire di qualificare meglio le tendenze evidenziate.

Tavola 9

**Gli interventi per i settori produttivi: gli stanziamenti definitivi di competenza.  
Le funzioni obiettivo che assorbono un ammontare di risorse superiori all'1%**

(in milioni di lire)

Stanziamenti	2001	2000	2001		2000	
			% cumulata	% cumulata	% cumulata	% cumulata
4118 Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse	9.798.576	11.504.906	23,0	23	30,0	30
4117 Azioni di supporto e interventi finanziari di sviluppo	3.245.380	2.230.474	7,6	31	5,8	36
4616 Interventi finanziari per le Poste spa	3.161.215	2.724.445	7,4	38	7,1	43
4212 Incentivi alla produzione agricola	3.025.095	1.016.007	7,1	45	2,6	46
4423 Sostegno alle imprese manifatturiere aree depresse	2.770.876	1.809.571	6,5	52	4,7	50
8313 Rimborsi alla RAI	2.652.886	2.676.600	6,2	58	7,0	57
4422 Sostegno alle imprese manifatturiere	2.069.226	2.609.143	4,9	63	6,8	64
8311 Sostegno alle imprese radiotelevisive	2.019.012	1.360.862	4,7	67	3,5	68
4733 Interventi finanziari per lo sviluppo turistico aree depresse	1.593.183	1.607.996	3,7	71	4,2	72
4842 Sostegno alla ricerca applicata	1.317.226	1.132.850	3,1	74	3,0	75
4425 Vigilanza e sostegno alle imprese armatoriali	1.139.956	1.243.618	2,7	77	3,2	78
4843 Sostegno alla ricerca applicata per l'industria nelle aree depresse	1.121.227	964.738	2,6	80	2,5	80
4218 Indennizzi all'agricoltura per calamità	1.049.103	358.299	2,5	82	0,9	81
41111 Attuazione della politica commerciale internazionale	997.678	801.503	2,3	84	2,1	83
4713 Sostegno alle attività di distribuzione commerciale nelle aree depresse	871.507	781.277	2,0	86	2,0	85
4324 Interventi finanziari per la metanizzazione nelle aree depresse	667.180	161.826	1,6	88	0,4	86
4732 Interventi finanziari per lo sviluppo del settore turistico	621.653	209.052	1,5	89	0,5	86
4426 Credito navale alle imprese armatoriali	585.895	659.494	1,4	91	1,7	88
4831 Contributi alla ricerca in materia di energia	491.189	460.179	1,2	92	1,2	89
4216 Interventi di bonifica irrigua aree depresse	473.638	258.233	1,1	93	0,7	90

Nella tavola sono ricomprese le funzioni obiettivo cui è attribuita non meno dell'1% delle risorse complessive. Si tratta di un limitato numero di funzioni a cui, peraltro, è riconducibile, nel complesso, oltre il 93% degli stanziamenti. Rispetto allo scorso esercizio la concentrazione degli interventi in poche funzioni si accentua ulteriormente (90% era il cumulo delle risorse attribuite a queste funzioni nel 2000).

Le funzioni che mirano a sostenere lo sviluppo nelle aree depresse assorbono, anche guardando a questa lettura semplificata, il 38,5% del totale destinato ai settori produttivi (in leggera riduzione rispetto al dato del 2000). Continua, in qualche misura, il processo di riduzione già evidenziato tra il 1999 e il 2000 (aveva raggiunto l'anno precedente il 45% degli stanziamenti). Inoltre, si osserva una ricomposizione settoriale degli interventi: al forte rallentamento degli stanziamenti classificati nella funzione "Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse", che ricomprende le somme destinate agli strumenti della programmazione negoziata, si accompagna una crescita degli interventi per le imprese manifatturiere, per la ricerca e per la metanizzazione delle aree depresse.

Particolarmente pronunciata la crescita oltre che delle funzioni del settore agricolo connesse ad eventi particolari, di quella che comprende le misure di sostegno alle imprese radiotelevisive e alla ricerca.

Gli interventi finanziari per il sostegno delle Poste S.p.a. assorbono il 7,4% (lo scorso anno assorbiva il 7,1%) del totale e rappresentano una destinazione di fondi in crescita.

In ulteriore crescita gli interventi finanziari per lo sviluppo e per l'attuazione e coordinamento della politica commerciale internazionale: assorbono il 7,6% e il 2,3% delle risorse contro, rispettivamente, il 5,8% e il 2,1 % del 2000. Nel 1999 contavano insieme per poco più del 5%.

L'osservazione della variazione per funzioni obiettivo fornisce qualche ulteriore elemento per valutare se sia eventualmente intervenuta una modifica nelle scelte di destinazione della spesa. Nella tavola sono state selezionate le funzioni che, tra il 2000 e il 2001, hanno visto crescere le somme stanziare per un importo particolarmente significativo. Si è scelto di selezionare quegli obiettivi che hanno fatto registrare variazioni superiori alla media complessiva registrata nella spesa: in altre parole, gli obiettivi che hanno marcato una crescita superiore al 11,1%.

Tavola 10

**Gli interventi per i settori produttivi: gli stanziamenti definitivi di competenza.  
Le funzioni che crescono più della media**

(in milioni di lire)

Stanziamenti	2001	2000			Variazione
			2001	2000	
			Peso sul totale	Peso sul totale	
4112	33.138	323	0,1	0,0	10.159,5
4324	667.180	161.826	1,6	0,4	312,3
4232	16.034	4.504	0,0	0,0	256,0
4331	2.536	827	0,0	0,0	206,6
4732	621.653	209.052	1,5	0,5	197,4
4617	31.958	11.000	0,1	0,0	190,5
4114	1.684	614	0,0	0,0	174,3
4219	30.493	12.968	0,1	0,0	135,1
4223	118.539	50.702	0,3	0,1	133,8
4861	12.660	6.850	0,0	0,0	84,8
4216	473.638	258.233	1,1	0,7	83,4
4421	25.882	14.653	0,1	0,0	76,6
4614	190.604	113.651	0,4	0,3	67,7
4612	60.109	35.963	0,1	0,1	67,1
4423	2.770.876	1.809.571	6,5	4,7	53,1
8311	2.019.012	1.360.862	4,7	3,5	48,4
4113	310.462	212.788	0,7	0,6	45,9
4117	3.245.380	2.230.474	7,6	5,8	45,5
8312	15.180	11.500	0,0	0,0	32,0
4411	122.785	93.557	0,3	0,2	31,2
41111	997.678	801.503	2,3	2,1	24,5
42110	2.250	1.813	0,0	0,0	24,1
4352	21.761	18.189	0,1	0,0	19,6
4842	1.317.226	1.132.850	3,1	3,0	16,3
4843	1.121.227	964.738	2,6	2,5	16,2
4711	2.673	2.303	0,0	0,0	16,1
4616	3.161.215	2.724.445	7,4	7,1	16,0
			40,8	31,9	

Anche in questo secondo caso si tratta di un limitato numero di funzioni a cui è, peraltro, riconducibile, nel complesso, poco più del 52% degli stanziamenti.

Anche in questo caso, emergono alcune evidenze di un certo interesse:

- tra le funzioni più “dinamiche” vi sono quelle che riguardano gli interventi nelle aree depresse: non solo quelli a sostegno dell’accumulazione delle imprese manifatturiere, quanto quelli per lo sviluppo economico e, anche se di dimensioni economiche più contenute, a favore della ricerca, della agricoltura e della bonifica delle zone irrigue;

- è confermato anche in termini di dinamica il ruolo delle misure di sostegno alla ricerca (sia per il manifatturiero che in tema di energia);

- cresce soprattutto il volume di risorse destinate all'attività di regolazione e programmazione: nel settore agricolo (le funzioni-obiettivo Sostegno alla trasformazione e tutela dei prodotti; Documentazione e informazione sul settore agroalimentare; Sostegno per la tutela del patrimonio forestale), per la programmazione nazionale (Tutela e sostegno del mercato, Pianificazione e regolamentazione per la politica commerciale e per il commercio internazionale) in quello elettrico (Regolazione e vigilanza nel settore dell'elettricità) e nelle telecomunicazioni (Regolazione e controllo di qualità per i servizi di telecomunicazione).

L'esame svolto sembra, quindi, indicare elementi di coerenza tra il quadro delle priorità delineato in sede europea per l'accelerazione del processo di convergenza e l'andamento degli stanziamenti di bilancio per funzioni obiettivo: si destinano maggiori risorse alle funzioni di regolazione e di controllo mentre si riduce l'intervento finanziario per le imprese manifatturiere, specie per gli interventi settoriali; viene rafforzato l'impegno per il sostegno alle aree depresse e alla ricerca.

## **2. Le politiche sociali.**

### *2.1 Le linee programmatiche e gli indicatori.*

Com'è noto, costituisce una priorità dell'Unione Europea, (sancita dai Consigli Europei di Stoccolma, Lisbona, Nizza, ed, in ultimo, Barcellona), l'attenzione a tutti quei fenomeni, che, sia per i mutamenti nel mercato del lavoro, sia per i difficili equilibri finanziari sia, ancora per la tendenza demografica in atto, determinano l'esigenza di far fronte alla rilevata carenza dei servizi sociali, in un quadro tendente a creare una rete di protezione tale da affrontare efficacemente la cosiddetta esclusione sociale.

In particolare, in seno al Consiglio europeo di Nizza è stata approvata l'*agenda sociale europea* e, dal Consiglio di Stoccolma (in particolare nel *Syntesis Report*) in poi, sono stati definiti i cosiddetti *indicatori strutturali*, costruiti sulle due variabili *fondamentali*: il reddito e l'occupazione, ma indirizzati ad un'analisi a tutto campo dei fenomeni sociali.

Gli indicatori hanno subito una costante evoluzione (si cita la revisione operata nell'ottobre 2001), ma, per la *coesione sociale*, sono rimasti costanti.

## GLI INDICATORI STRUTTURALI

Indicatore	Definizione	Fonte e dimensione campionaria	Disponibilità e livello possibile di disaggregazione	
<b>INDICATORI STRUTTURALI</b>	<b>Distribuzione del reddito</b> Rapporto reddito 5° quintile-1° quintile	Rapporto tra il reddito netto del 20% della popolazione più ricco e quello del 20% della popolazione più povero. Il 20% della popolazione più ricco e più povero sono calcolati, nell'ambito di ciascuna ripartizione, sulla base del reddito equivalente determinato applicando la scala OCSE modificata	<b>Panel Famiglie della Comunità Europea</b>  7.000 famiglie 21.000 persone	Annuale  Ripartizione geografica
	<b>Tasso di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali</b>	Percentuale di individui con reddito equivalente al di sotto della linea di povertà (prima e dopo i trasferimenti sociali). La linea di povertà è pari al 60% della mediana del reddito equivalente determinato applicando la scala OCSE modificata		
	<b>Persistenza della povertà</b>	Percentuale di popolazione che si è trovata sotto la linea di povertà per tre anni consecutivi		
	<b>Famiglie senza lavoro</b>	Percentuale di famiglie con nessun membro è occupato sul totale delle famiglie con almeno un attivo	<b>Indagine Forze lavoro</b>  70.000 famiglie 210.000 persone	Annuale  Regione
	<b>Coesione regionale</b>	Coefficiente di variazione regionale del tasso di disoccupazione (e del tasso di occupazione)		
	Persone che hanno abbandonato presto la scuola e non seguono corsi di istruzione o formazione	Percentuale di popolazione 18-24enne con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore che non frequenta un corso di studi o un corso di formazione professionale		
	Disoccupazione di lunga durata	Percentuale di popolazione che risulta disoccupata da almeno 12 mesi sul totale della popolazione attiva		

In Italia, le indicazioni provenienti dall'Unione Europea hanno avuto un seguito convinto e, fermo restando che concorrono al perseguimento di tale fine, nel contesto complessivo delle politiche sociali, quelle legate all'assistenza, le politiche dell'occupazione, quelle previdenziali<sup>6</sup> e quelle della salute, va considerato che, oltre alle linee programmatiche contenute nei Documenti di programmazione economico-finanziaria che si sono succeduti nel tempo (in ultimo il D.p.e.f. 2002-2006) un passo determinante è stato compiuto con la realizzazione del "Piano per l'inclusione sociale", varato nel giugno del 2001, che, partendo da un approccio sui temi fondamentali delle *politiche di inclusione sociale*, che si evolve nell'analisi dei principi e della dinamica del processo di decentramento in atto, indica le priorità di intervento sulla base degli esiti del Consiglio europeo di Nizza:

<sup>6</sup> Di particolare rilievo, al riguardo, è stato il "Contributo della Commissione europea al Consiglio europea di primavera (Stoccolma, 23 e 24 marzo 2001), già richiamato nella passata relazione, nel quale è stata evidenziata l'esigenza di una efficace protezione sociale, dovendosi affrontare a livello europeo la sfida del passaggio ad una popolazione fortemente invecchiata (secondo tale stima le persone ultraottantacinquenni dovrebbero passare da 7 milioni a 19 milioni nel 2050); una delle principali conseguenze è dato dall'equilibrio tra popolazione attiva ed in pensione (il c.d. tasso di dipendenza, stimato in leggero aumento al 2010 (dal 50 al 51%) e più forte nel 2020 (56%).

promozione dell'occupazione e le politiche trasversali di inclusione;  
promozione della partecipazione a beni risorse e servizi;  
interventi per le persone più vulnerabili;  
mobilitazione degli attori.

E' importante rilevare come la logica seguita sia quella di interventi tendenti a modificare in concreto situazioni di disagio sociale in un'ottica di integrazione, superando quindi opzioni *tampone* orientate da una logica di *emergenza* e, come tali, non in grado di costruire un sistema sociale indirizzato alla fruizione di servizi idonei ad abbattere le soglie di discriminazione sociale attualmente esistenti.

Va infatti precisato che emergono in termini evidenti le peculiarità delle situazioni dei vari Paesi e quindi, pur muovendosi nel solco di una priorità comune, quella di favorire l'*inclusione sociale*, in ogni ambiente nazionale si riscontrano strategie differenti e pertanto, analogamente a quanto è accaduto per i problemi dell'occupazione, è stato sancito il c.d. metodo del "coordinamento aperto" in grado di salvaguardare le peculiarità nazionali.

Il punto di arrivo del *Piano per l'inclusione sociale* è dunque la costruzione di nuovi *indicatori* rispetto ai sette *strutturali* al fine di rendere completa l'analisi sull' *inclusione-esclusione sociale*<sup>7</sup>, di illustrare l'*analisi delle dinamiche* di settore e permettere, quindi, nell'ottica della convergenza europea, il confronto tra i vari Paesi sui risultati ottenuti dalle politiche seguite.

---

<sup>7</sup> Con la collaborazione dell'ISTAT.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Indicatore		Definizione	Fonte e dimensione campionaria	Disponibilità e livello possibile di disaggregazione
OCCUPAZIONE	Tasso di occupazione	Percentuale di popolazione occupata sul totale delle forze di lavoro per sesso e classe di età	Indagine forze-lavoro 70.000 famiglie-	Annuale Regione
	Tasso di disoccupazione	Percentuale di popolazione in cerca di occupazione sul totale delle forze di lavoro per sesso e classe di età	210.000 persone	
POVERTÀ	Incidenza di povertà	Percentuale di famiglie al di sotto della linea di povertà	Indagine sul bilancio delle famiglie	Annuale
	Incidenza di povertà assoluta	Percentuale di famiglie al di sotto di una linea di povertà assoluta definita dal valore di un paniere minimo di beni e servizi ritenuti essenziali	24.000 famiglie 70.000 persone	Ripartizione geografica
	Percezione della povertà	Percentuale di famiglie che dichiarano di ritenersi povere o molto povere	Indagine multiscopo sulle famiglie 24.000 famiglie 70.000 persone	Annuale Regione
	Povertà occasionale	Percentuale di individui che transitano in situazione di povertà	Panel Famiglie dell'Unione Europea 7.000 famiglie 21.000 persone	Annuale Ripartizione geografica
	Difficoltà nel pagare alcune tipologie di beni (cibo, abiti, spese mediche, affitto)	Percentuale di famiglie che dichiarano difficoltà nel pagare cibo, abiti, medicine e servizi sanitari, affitto.	Indagine multiscopo sulle famiglie 24.000 famiglie 70.000 persone.	Annuale Regione
	Indisponibilità di alcuni beni o servizi Essenziali	Percentuale di famiglie che risiedono in abitazioni che non dispongono di almeno uno dei seguenti beni o servizi: acqua potabile, acqua calda, energia elettrica, gabinetto, frigorifero, lavatrice.		
Popolazione senza titolo di studio o con licenza elementare		Percentuale di popolazione senza titolo di studio o con licenza elementare per sesso e classe di età	Indagine forze-lavoro 70.000 famiglie 210.000 persone	Annuale Regione
Bambini	Bambini in famiglie senza occupati	Percentuale di minori che vivono in famiglie senza occupati	Indagine multiscopo sulle famiglie 70.000 famiglie 210.000 persone	Annuale Regione
	Bambini poveri	Percentuale di bambini che vivono in famiglie al di sotto della linea di povertà	Indagine multiscopo sulle famiglie 24.000 famiglie 70.000 persone	Annuale Ripartizione geografica
	Dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo	Percentuale di iscritti alle elementari e medie inferiori non valutati agli scrutini finali per interruzione della frequenza dovuta a cause sconosciute o all'assolvimento dell'obbligo scolastico in corso d'anno	Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	Annuale Regione
	Bambini in istituto (cfr. tav. 15)	Minori che vivono in presidi residenziali socio-assistenziali	Indagine sui presidi residenziali	Annuale Regione
	Tasso di mortalità infantile	Percentuale di morti entro il primo anno di vita per 1000 nati vivi	Rilevazione delle nascite e dei decessi	Annuale regione



## XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Indicatore		Definizione	Fonte e dimensione campionaria	Disponibilità e livello possibile di disaggregazione
Donne	<b>Donne che hanno smesso di lavorare almeno una volta per motivi familiari</b>	Percentuale di donne non nubili di 25 anni e più con uno, due, tre figli o più che hanno interrotto l'attività lavorativa almeno una volta per motivi familiari (matrimonio, nascita del 1° figlio, altri motivi familiari) sul totale delle donne non nubili di 25 anni e più	Indagine multiscopo sulle famiglie 24.000 famiglie 70.000 persone	Quinquennale Ripartizione geografica
	<b>Donne inoccupate con figli</b>	Percentuale di donne in età attiva inoccupate con figli sul totale delle donne in età attiva	Indagine forze-lavoro 70.000 famiglie 210.000 persone	Annuale Regione
Anziani	<b>Anziani isolati</b>	Percentuale di popolazione di 65 anni e più che vive da sola e non ha figli/e e fratelli/sorelle in vita.	Indagine multiscopo sulle famiglie 24.000 famiglie 70.000 persone	Quinquennale Regione
	<b>Anziani disabili</b>	Percentuale di disabili tra gli anziani di 75 anni e più	Indagine sul bilancio delle famiglie 24.000 famiglie 70.000 persone	Annuale Ripartizione geografica
	<b>Anziani poveri</b>	Percentuale di anziani che vivono in famiglie al di sotto della linea di povertà	Panel Famiglie dell'Unione Europea 7.000 famiglie 21.000 persone	Annuale Ripartizione geografica
	<b>Anziani che percepiscono solo la pensione sociale</b>	Percentuale di anziani che percepiscono solo la pensione sociale		
Disabili	<b>Disabili soli</b>	Percentuale di disabili che vivono soli	Indagine multiscopo sulle famiglie 24.000 famiglie 210.000 persone.	Quinquennale Regione
	<b>Disabili occupati</b>	Percentuale di disabili che si dichiarano occupati sul totale dei disabili in età attiva (15 e 64 anni)		
	<b>Disabili che vivono in abitazioni con barriere architettoniche</b>	Percentuale di disabili confinati o con difficoltà di movimento che non abitano al piano terreno e non hanno l'ascensore		
Famiglia	<b>Presenza in famiglia di almeno due disabili</b>	Percentuale di famiglie con almeno due disabili	Indagine forze-lavoro 70.000 famiglie 210.000 persone	Annuale Regione
	<b>Presenza in famiglia di almeno due componenti disoccupati o in cerca di prima occupazione</b>	Percentuale di famiglie con almeno due componenti disoccupati o in cerca di prima occupazione sul totale delle famiglie con almeno un componente attivo		

Si è detto di un nuovo approccio *dinamico* diretto a favorire il processo di integrazione e, quindi di *inclusione sociale*.

Esso si basa sulla ricerca degli strumenti che siano in grado di far crescere il sistema sociale, andando oltre una visione limitativa legata a logiche *assistenziali* e, quindi, prendendo atto che oggi non è solo la *povertà* in senso stretto ad essere meritevole di attenzione, ma anche quel livello di reddito *scarso* che si collega all'esigenza di disporre di servizi sociali, od anche a

prescindere dal reddito, in un contesto di carenza che trova origine nell'ambiente familiare (*famiglie frammentate, famiglie monoparentali, donne sole con figli a carico, anziani*)<sup>8</sup>.

Al di là, dunque, degli interventi di sostegno ad un reddito *insufficiente*, gli interventi che si pongono quali rimedi alla discriminazione sociale attengono a tutti i cosiddetti *bisogni primari* collegati alla concezione di *benessere* alla quale corrisponde l'azione di *welfare* pubblica.

Essi spaziano dalla formazione alle logiche abitative, a quelle ambientali, all'accesso ai servizi sociali, al lavoro ed anche alle nuove tecnologie.

Più in particolare, oltre alla necessaria riqualificazione sociale, è alle politiche attive nel campo del lavoro, della previdenza, e della formazione che, come si sottolineava nella relazione al rendiconto sull'esercizio finanziario 2000, viene data grande importanza ai fini del riequilibrio del sistema.

Appare naturale, nel contesto descritto, il coinvolgimento degli enti territoriali e locali, peraltro in linea con l'evoluzione normativa (in ultimo a livello costituzionale con la riforma del titolo quinto della Costituzione) proprio per l'esigenza di percepire le differenze attribuibili al diverso contesto *geoeconomico*.

Si richiamano, dunque, al fine di disporre di un quadro completo degli interventi attuati sul piano nazionale e degli scenari che si presentano per i settori nei quali si esplica la politica sociale, sia le analisi che sono state realizzate, specificamente e sempre nel contesto della relazione sul rendiconto 2001, per l'*assistenza sociale*, la *previdenza* e l'*occupazione*, e gli indicatori utilizzati, in particolare, in tale ultima analisi, sia la costruzione del sistema di indicatori, rapportato alla classificazione COFOG per *funzioni-obiettivo*, effettuata nella relazione sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

## 2.2 Analisi finanziaria per funzioni-obiettivo.

Nella aggregazione operata, che segue la classificazione COFOG, risultano 177.155 mld di lire di stanziamenti definitivi ( a fronte dei 219.309 mld del rendiconto 2000), che con 3.074,9 mld di residui di stanziamento (1.788,7 mld. nello scorso esercizio), portano ad una massa impegnabile pari a 180.230,1 mld (rispetto a 221.098.3 mld), sui quali gli impegni totali sono pari a 172.685,8 mld, corrispondente al 95,8% (rispetto ai 216.098,9 mld pari ad oltre il

---

<sup>8</sup> Si richiama al riguardo l'indagine "multiscopo" dell'ISTAT sulle famiglie, che, già in rapporto al 1999, metteva in luce che oltre un quarto delle famiglie italiane riteneva di aver peggiorato la propria condizione e solo il 6% di averla migliorata.

Ancor più significativo era il dato secondo il quale ben il 7,5% delle famiglie dichiarava di aver avuto difficoltà ad acquistare gli abiti necessari, mentre il 3,4% avevano avuto difficoltà a pagare l'affitto ed il 2,3% ad acquistare il cibo necessario alla famiglia.

97% del precedente esercizio); sulla massa spendibile di 224.377,8 mld (252.191,9 mld.) con autorizzazioni di cassa. per 186.504,1 mld (222.819,7 mld) cui concorrono 47.222,6 mld (32.882 mld) di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 173.730,2 mld (203.423,1 mld); essi corrispondono dunque ad un livello del 77,4% della massa spendibile e del 93,1 sulle autorizzazioni di cassa.

Rispetto all'esercizio 2000, si riscontra oltre ad una diminuzione degli stanziamenti definitivi e degli impegni, anche quella dei pagamenti pur in presenza di un più elevato livello di autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (pagamenti per 203.423,1 corrispondenti all'80% della massa spendibile ed al 91% delle autorizzazioni di cassa).

Va poi effettuata la disaggregazione delle due grandi voci all'interno delle quali si rinvencono la maggior parte delle risorse destinate alle politiche sociali. La divisione 4 Affari economici, presenta infatti 20.081 mld (19.824 mld) di stanziamenti definitivi<sup>9</sup>, che risultano pressoché totalmente impegnati (99,5%), superando il livello del 2000 (99%); dal lato della gestione di cassa, tali risorse, unite ai 9.328,3 mld (6.590,2 mld) di residui iniziali, formano una massa spendibile di 29.409,4 mld (26.415 mld), sulla quale le autorizzazioni di cassa ammontano a 21.812,5 miliardi (20.588 mld.) sulla quale sono stati effettuati pagamenti totali per 19.428,7 mld (17.289,7 mld), con 8.564,5 mld (di cui 8.102,4 propri) dato quest'ultimo sovrapponibile a quello del 2000 (8.534 mld. di residui finali di cui 8.055 propri).

La divisione 10, protezione sociale presenta 177.155,2 mld. (117.802 mld nel 2000) di stanziamenti definitivi che uniti ai 3.074,9 mld (279,1 mld) di residui di stanziamento, evidenziano una massa impegnabile pari a 180.230,1 mld (118.081,1) mld, sulla quale risultano impegnati 172.685,8 mld (117.123 mld) pari al 95,81% (99%); i 47.222,6 mld (5.789 mld) di residui iniziali contribuiscono ad una massa spendibile di 224.377,8 mld (123.591 mld), su cui si registrano autorizzazioni di cassa per 186.504 mld (119.237,8) e pagamenti totali per 173.730,2 mld (114.006 mld) pari al (77,4% sulla massa spendibile; 93,1% sulle autorizzazioni di cassa), i corrispondenti valori per il 2000 erano del 92% e del 96%.

Si riscontra quindi un aumento notevole degli stanziamenti definitivi, al quale va collegata una rilevante presenza di residui iniziali (circa 9.000 mld) che hanno appesantito il quadro contabile, che indica un incremento della massa residui, i quali al 31 dicembre ammontano a 9.170,6 mld.

---

<sup>9</sup> Il totale della divisione 4 nel bilancio dello Stato è pari a 96.998,7 mld di stanziamenti di competenza, con impegni per 84.182,2 e pagamenti totali per 50.976,8 mld.

### 3. Le politiche della salute.

La concertazione delle politiche, anche per adeguarsi ai parametri di convergenza europea, trova in materia sanitaria una particolare valenza di ordine sistematico, oltre che finanziario ed operativo, come emerge dai recenti accordi intervenuti nella sede della conferenza Stato-Regioni ispirati anche della necessità di definire l'evoluzione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale in linea con gli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita, migliorandone l'efficienza e razionalizzandone i costi. Le tappe più significative di tale percorso si possono individuare nell'accordo del 3 agosto 2000, ampiamente integrato e modificato dagli accordi del 22 marzo 2001 e dell'8 agosto 2001, il cui contenuto è stato fatto proprio dal d.l. 18 settembre 2001, n. 347, convertito in legge 16 novembre 2001, n. 405.

In tale sede, nello sforzo di individuare regole compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica e con il Patto di stabilità e crescita sottoscritto in sede europea si è concordato che, compatibilmente con le condizioni di finanza pubblica e con il miglioramento qualitativo e quantitativo del servizio, tendenzialmente il rapporto tra finanziamento del Servizio sanitario Nazionale e PIL debba attestarsi, entro un arco temporale ragionevole, ad un valore del 6 per cento, comprese le entrate proprie.

Può essere utile un quadro di riferimento ai valori della spesa sanitaria pubblica in Italia ed in altro Paesi europei: le tavole che seguono indicano, con riferimento all'arco temporale 1990-1998, l'incidenza della spesa sanitaria totale e pubblica rispetto al PIL, nonché l'incidenza della spesa privata rispetto a quella sanitaria totale.

## XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Spesa sanitaria totale rispetto al PIL**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Austria	7,1	7,5	7,9	7,9	8,5	8,7	7,9	8,0	8,2	
Belgio	7,8	7,9	8,1	7,9	8,7	9,0	8,6	8,6	8,8	
Danimarca	8,4	8,5	8,8	8,5	8,2	8,3	8,2	8,3	8,4	
Finlandia	9,0	9,1	8,3	7,8	7,5	7,7	7,3	6,9	6,8	
Francia	8,9	9,1	9,5	9,4	9,6	9,6	9,4	9,4	9,4	
Germania	9,1	9,7	9,7	9,8	10,2	10,6	10,5	10,3		
Grecia	7,8	7,2	8,1	8,9	8,9	8,9	8,7	8,4		
Irlanda	7,1	7,6	7,6	7,7	7,3	7,1	6,9	6,8		
Italia	8,3	8,4	8,5	8,3	7,9	8,0	8,3	8,2	8,2	
Lussemburgo	5,9	6,1	6,3	6,0	6,3	6,4	5,9	6,0	6,1	
Olanda	8,7	8,9	9,0	8,8	8,9	8,8	8,7	8,7	8,7	
Portogallo	6,8	7,0	7,3	7,3	7,6	7,6	7,5	7,7		
Spagna	6,7	7,1	7,3	7,1	7,0	7,1	7,0	7,0		
Svezia	8,4	8,5	8,6	8,2	8,1	8,4	8,1	7,9		
Regno Unito	6,4	6,9	6,9	7,0	6,9	7,0	6,7	6,8	6,9	

Fonte OCSE 2001

**Spesa sanitaria pubblica rispetto al PIL**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Austria	5,2	5,5	5,9	5,9	6,2	6,2	5,7	5,8	5,9	
Belgio					6,1	6,4	6,1	6,1	6,3	
Danimarca	7,0	7,0	7,2	7,0	6,8	6,8	6,8	6,8	6,9	6,7
Finlandia	7,3	7,3	6,3	5,9	5,7	5,8	5,6	5,3	5,2	
Francia	6,9	7,1	7,4	7,3	7,5	7,4	7,3	7,3	7,3	
Germania	7,1	7,6	7,5	7,6	8,0	8,3	8,0	7,8		
Grecia	4,7	4,2	4,7	4,7	4,8	4,9	4,8	4,7		
Irlanda	5,2	5,5	5,5	5,5	5,3	5,1	5,3	5,2		
Italia	6,5	6,4	6,2	5,8	5,3	5,4	5,6	5,5		
Lussemburgo	5,5	5,7	5,8	5,5	5,8	5,9	5,5	5,5	5,7	
Olanda	6,1	6,5	6,7	6,5	6,4	5,9	6,0	6,0	6,0	
Portogallo	4,3	4,2	4,6	4,6	5,0	5,1	5,0	5,1		
Spagna	5,3	5,6	5,5	5,6	5,5	5,5	5,4	5,4		
Svezia	7,4	7,4	7,4	7,0	6,9	7,1	6,8	6,6		
Regno Unito	5,4	5,9	6,0	5,9	5,9	5,9	5,6	5,7	5,8	

Fonte OCSE 2001

## Spesa privata rispetto a quella sanitaria totale

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Austria	26,6	26,5	25,8	25,6	27,7	29,1	28,6	28,2	27,9	
Belgio					30,1	28,4	29,0	28,8	28,7	
Danimarca	16,5	16,8	17,3	17,8	17,5	17,6	17,7	18,1	17,8	
Finlandia	18,9	20,4	23,9	24,5	24,5	24,2	23,9	23,7	24,3	
Francia	22,5	22,0	22,0	22,6	22,3	22,3	22,3	22,3	21,9	
Germania	21,9	21,6	22,5	22,5	21,9	21,7	23,4	24,2		
Grecia	38,9	41,9	42,1	47,2	45,5	44,8	44,8	43,7		
Irlanda	26,9	28,3	27,2	28,3	27,5	27,5	24,4	23,2		
Italia	21,6	23,7	26,9	29,4	32,6	32,6	32,5	32,7		
Lussemburgo	7,0	7,2	7,1	8,3	7,6	7,2	7,5	7,6	7,1	
Olanda	30,1	26,7	25,8	26,5	28,0	32,7	31,1	31,4	31,5	
Portogallo	37,2	40,4	37,0	36,6	34,7	33,3	32,9	33,1		
Spagna	21,1	21,1	20,3	21,2	21,7	21,5	23,5	23,1		
Svezia	11,8	12,8	14,3	14,8	14,8	15,2	15,7	16,2		
Regno Unito	15,9	14,7	14,1	15,1	15,1	16,3	16,3	16,7	16,7	

Fonte OCSE 2001

In tale prospettiva è stato predefinito, per il triennio 2002-2004, il quadro finanziario complessivo delle risorse statali utilizzabili per finanziare la spesa sanitaria pubblica, basandosi sulla quota, per il 2001, rideterminata in 138.000 miliardi, incrementata, di anno in anno, in relazione all'andamento del PIL così come previsto nel D.p.e.f. 2002-2006; si è individuata in tal modo la disponibilità complessiva di risorse da destinare al finanziamento del Servizio sanitario nazionale per gli anni dal 2002 al 2004 in circa 456.000 miliardi: 144.376 miliardi per il 2002, 150.122 miliardi per il 2003 e 155.871 miliardi per il 2004 (ai quali vanno aggiunti 2.000 miliardi per il 2002 e per il 2003 e 1.500 miliardi per il 2004), quali risorse specificamente destinate alle finalità espresse nei punti 16 e 17 dell'accordo dell'8 agosto 2001.

Il nuovo livello della spesa sanitaria cui concorre lo Stato, per il 2001, definito come "anno zero" nel rapporto tra Stato e Regioni per la definizione dell'entità complessiva dei finanziamenti a carico dello Stato, è condizionato al rispetto degli impegni assunti dalle Regioni, in ordine alle eccedenze, da finanziare facendo ricorso alle misure ai sensi dell'articolo 83, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Con lo stesso l'accordo si è proceduto alla rideterminazione dei fabbisogni sanitari per gli anni 2000 e 2001, con una integrazione che ha portato il finanziamento rispettivamente a 124.000 e 129.000 miliardi, importo questo poi rideterminato con la finanziaria in 130.900

miliardi (art. 85, comma 6), oltre ulteriori 300 miliardi da stanziare con l'assestamento del bilancio 2001 (in totale circa 131.000 mld)<sup>10</sup>.

Anche a fronte di tali rideterminazioni e delle ulteriori misure seguite anche a livello regionale, la dinamica della spesa sanitaria evidenzia un travalicamento delle previsioni, come ampiamente riportato nel recente referto reso dalla Sezione Autonomie della Corte<sup>11</sup>. Le preoccupazioni per gli andamenti finanziari del settore erano peraltro già evidenti nel documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2004, nel quale era sinteticamente riassunto che “le previsioni sulla spesa sanitaria per il quadriennio incorporano tutte le incertezze già segnalate sulle stime per il 2000”.

La dinamica della spesa evidenzia dunque un andamento superiore agli sforzi di adeguamento del quadro previsionale, confermando le preoccupazioni sugli equilibri finanziari regionali e statali: essa nel 2001 verrebbe a crescere di circa il 6% rispetto a quella dell'anno precedente, che aveva evidenziato un incremento ancora maggiore (circa il 9%) con un tasso medio calcolato al 6,7% nel quadriennio.

Con l'accordo è stata richiesta una tempestiva e coerente ricognizione della spesa, da verificarsi ogni anno entro il mese di settembre (vanno al riguardo ricordate le difficoltà già evidenziate dalla Corte di un non agevole ricostruzione degli andamenti, anche per la introduzione di differenziati sistemi di contabilità).

Quanto alla ricaduta sul bilancio dello Stato, emerge la relativa significatività delle appostazioni contabili, in quanto queste, con l'avvio, proprio a partire dall'esercizio in esame, della disciplina del federalismo fiscale disegnata dal d.lgs. n. 56 del 2000, attuativo dell'articolo 10 della legge delega n. 133 del 1999, ricordato alla riforma dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 19-ter del d.lgs. n. 229 del 1999, rivestono un ruolo sostanzialmente integrativo e perequativo della finanza regionale. In base a tale disciplina il finanziamento dell'assistenza sanitaria nelle regioni a statuto ordinario si fonda infatti sulla finanza regionale, con la abolizione dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario, incluso il Fondo sanitario nazionale (FSN), di parte corrente e in conto capitale<sup>12</sup>, compensati sia da nuove compartecipazioni al gettito dell'I.V.A. ed alle accise sulla benzina, sia

---

<sup>10</sup> Con tali somme si era inteso dare accoglimento alle richieste avanzate dalle Regioni in ordine alla esigenze di copertura delle minori entrate proprie *asl* connesse alla progressiva eliminazione dei ticket e all'abolizione della fascia B del prontuario terapeutico

<sup>11</sup> Sez. Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni (anni 2000 e 2001), Del. n. 4 del 5 giugno 2002.

<sup>12</sup> Sono esclusi dalla nuova disciplina i finanziamenti per finalità e programmi specifici (ricerca sanitaria; progetti regionali per il perseguimento di obiettivi prioritari del Piano sanitario nazionale; accordi internazionali).

dall'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF<sup>13</sup>. Sono previsti anche specifici meccanismi di compensazione del differente gettito I.V.A. a livello regionale (da ultimo, d.P.C.M. 17 maggio 2001).

L'avvio nel 2001 della nuova disciplina spiega la netta flessione nel 2001 degli stanziamenti del FSN e della intera divisione 7 (sanità): per quest'ultima il rendiconto espone infatti complessivamente stanziamenti di competenza pari a 32.861,4 mld (rispetto agli 81.511,2 mld del 2000, che rappresentavano il 9% degli stanziamenti dell'intero bilancio statale). Sulla massa impegnabile dell'intera divisione, pari a 34.581 mld risultano impegni totali per 30.279,6 mld (88% della massa impegnabile); sulla massa spendibile di 61.282,8 mld (per 28.421 mld di residui iniziali) con 40.713,9 mld di autorizzazioni di cassa (66% della massa spendibile), i pagamenti totali ammontano a 33.906,5 mld (55% della massa spendibile), dei quali 17.711,1 mld su competenza e 16.195,4 mld sui residui. I residui totali finali ammontano a 24.745,2 mld. Va peraltro considerato che in bilancio rilevano due capitoli (3985 e 3986) nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze relativi il primo alla compartecipazione regionale all'I.V.A., il secondo alla accennata finalità perequativa.

---

<sup>13</sup> Al riguardo va ricordato che, in base al comma 1 dell'art. 83 della l. finanziaria, che riprende l'accordo intervenuto nella sede della conferenza stato-regioni del 3 agosto 2000 (punto B4), viene rimosso, per la finanza regionale a partire dal 1° gennaio 2001 il vincolo di destinazione delle risorse (art. 8, c. 1, d.lgs. n. 56), impegnandosi peraltro ciascuna Regione a destinare al finanziamento della spesa sanitaria regionale "risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria".