

SPESA PENSIONISTICA E SANITARIA

tra risanamento dei conti pubblici e qualità della spesa

scaletta di intervento al convegno “Le politiche economiche per il Paese e per le imprese”
organizzato da Confindustria

I lavori di Confindustria (Quaderno e Nota) bene evidenziano la perdita di competitività del Paese e come questa si traduce in un impoverimento dei redditi dei cittadini. Oggi questa condizione si ripresenta, dopo un quindicennio, in concomitanza con il riemergere di tensioni delle finanze pubbliche (erosione, quasi annullamento dell’avanzo primario, ripresa dell’aumento del debito, tassi di crescita bassi) e, quindi, la scelta degli interventi di *policy* è delicata.

Il dibattito sulle pensioni occupa ancora una volta la scena. E’ già una anomalia che si ritorni a pensare ad una riforma pensionistica, non solo dopo che tutti gli anni Novanta sono stati all’insegna degli interventi pensionistici, ma anche a così breve distanza dalla Legge Delega (di Settembre 2004) che ha compiuto l’ultimo aggiustamento. E’ arrivato il momento per uno sforzo decisivo e per liberarsi di questa “sindrome”. Oltre a rimanere un elemento di instabilità e di incertezza, essa finisce per “monopolizzare” il confronto politico, sottraendo spazio ad altre tematiche che, emerse più recentemente della lunga diatriba pensionistica, mostrano sempre più la loro crucialità.

Una di queste è sicuramente l’organizzazione del SSN e la *governance* della spesa sanitaria che, per il suo peso sui bilanci regionali, è tutt’uno con la trasformazione federalista dello Stato e il disegno delle nuove Istituzioni.

Dalle riforme di questi due capitoli di spesa dipendono le condizioni macroeconomiche per poter diversificare le prestazioni del welfare system (da anni ormai si parla, per esempio, di un fondo per la non autosufficienza, o di migliorare l’adeguatezza degli interventi a favore della famiglia o a contrasto della disoccupazione, o addirittura di inserire un reddito minimo di cittadinanza) e per dedicare risorse crescenti alla modernizzazione del sistema universitario e alla ricerca.

Vorrei entrare sinteticamente proporre alcune riflessioni su questi due capitoli di spesa pubblica, su un piano molto concreto di politica economica.

PENSIONI

E' da quasi un quindicennio, ormai, che il tema della riforma delle pensioni catalizza il dibattito di *policy*. Stanno emergendo priorità altrettanto importanti, se non addirittura più importanti per il futuro del Paese. Per quanto si siano ormai perse abitudine e speranza a cercare una riforma delle pensioni che sia "l'ultima", è necessario concentrare gli sforzi per chiudere questa "partita" e guardare oltre.

La riforma del 2004 ("Maroni-Tremonti") è servita a tamponare la spesa, ma non ha risolto i problemi di fondo. L'innalzamento del requisito anagrafico per il pensionamento di anzianità per tutti i lavoratori:

- ha effetti negativi sulla produttività di chi rimane al lavoro contro voglia (e per questo non può coinvolgere i pubblici);
- blocca l'endogeno *turnover* generazionale (di cui l'Italia ha bisogno in questa fase storica);
- non risolve il problema della "gobba" pensionistica, che si trasla in avanti di circa un decennio, ma che obbligherà a fronteggiare incrementi di spesa sino a 1,7 punti percentuali di PIL tra il 2035 e il 2040;
- non risolve il problema della diversificazione della spesa sociale; anzi lo complica, perché dal 2050 in poi, per via del prolungamento forzoso delle carriere, l'incidenza della spesa pensionistica si stabilizza ad un livello di circa 0,3 punti percentuali di PIL superiore al *pre-riforma*.

E' necessario un passo indietro, e pensare una riforma ad ampio respiro, che coinvolga tutti i lavoratori (pubblici e privati, rientranti nel criterio di calcolo retributivo, misto o contributivo), con un'*agenda* differenziata per tenere il più possibile conto delle caratteristiche generazionali.

➔ Per le pensioni retributive e per le quote retributive delle pensioni miste, che arriveranno a liquidazione in futuro, si dovrebbe ripristinare l'intervallo 57:65, con l'introduzione di abbattimenti finanziario-attuariali per tener conto dell'età di pensionamento.

L'abbattimento potrebbe avvenire ricercando la parità in valore attuale tra il flusso di redditi cui avrebbe diritto chi si pensionasse con un dato assegno *pre* abbattimento a 65 e quello cui avrebbe diritto chi si pensionasse ad un'età precedente con quello stesso assegno abbattuto. I parametri del calcolo finanziario-attuariale potrebbero essere gli stessi impiegati per il calcolo delle pensioni contributive: la vita attesa alle varie età e un tasso di interesse reale pari all'1,5% (quello utilizzato per trasformare il montante in rata annuale)¹.

➔ Per le pensioni contributive e per le quote contributive delle pensioni miste, che arriveranno a liquidazione in futuro, il ripristino dell'intervallo 57:65 potrebbe avvenire tout court, dal momento che l'adeguamento all'età di pensionamento è parte del criterio di calcolo.

¹ Si possono indagare varianti parametriche di questa soluzione, a seconda dell'effetto micro e macro che si ritiene opportuno/necessario produrre

➔ Per le pensioni (e le quote) contributive dovrebbe trovare applicazione l'aggiornamento del coefficiente di conversione del montante in rendita, già previsto dalla Legge "Dini" per il 2005 e non eseguito. E' un parametro fondamentale del calcolo contributivo, che andrebbe rivisto addirittura con frequenza maggiore (l'anno) rispetto all'attuale decennio, per eliminare l'effetto di "discontinuità" generazionale e rendere politicamente più agevole l'aggiornamento (piccoli ritocchi annuali al posto di un unico intervento di proporzioni maggiori).

➔ Il ricorso agli abbattimenti finanziario-attuariali per le pensioni (e le quote) retributive permetterebbe anche di procedere alla completa eliminazione del tetto al cumulo tra pensione e reddito da lavoro, secondo una direttrice contenuta nella Legge Delega del 2004. Infatti, il limite al cumulo trova la sua ragione negli incentivi viziosi che il criterio di calcolo retributivo dà ad anticipare il pensionamento poi per riprendere l'attività lavorativa. Corretti questi incentivi tramite gli abbattimenti, il cumulo potrebbe essere liberalizzato. Per le pensioni (e le quote) contributive, per le quali vige sempre equità finanziario-attuariale tra contributi versati e rendita pensionistica, la liberalizzazione del cumulo potrebbe avvenire *tout court*. Dalla liberalizzazione del cumulo ci si può attendere, oltre che l'innalzamento dell'età di pensionamento definitivo, anche l'emersione di redditi sommersi, con effetti positivi in termini crescita e gettito fiscale e contributivo.

➔ Inoltre, la completa cumulabilità appare anche la maniera migliore per soddisfare un altro proposito della Legge Delega del 2004: quello della liberalizzazione dell'età di pensionamento di vecchiaia, che altrimenti potrebbe contrastare con la gestione del personale, i programmi di rinnovamento dell'impresa, le valutazioni di produttività del datore di lavoro.

Un altro tema, collegato alle pensioni, che da un quindicennio impegna *policy maker* e parti sociali in estenuanti dibattiti è quello dello smobilizzo del TFR. E' una fonte di finanziamento necessaria per i fondi pensione dei lavoratori dipendenti, per i quali i tassi di sostituzione prospettici saranno di 15-20 punti percentuali inferiori agli attuali.

Non si condividono le ultime scelte del Governo precedente. Lo smobilizzo del TFR costa alle imprese al massimo 2 p.p. di retribuzione annua lorda (considerando soltanto la deduzione ordinaria IRES degli interessi passivi). Un *upper bound* che emerge negli scenari più critici in termini di tasso di interesse passivo e di lunghezza della carriera lavorativa svolta con continuità presso lo stesso datore.

Un ordine di grandezza che può trovare compensazione senza passare per le complicazioni del prestito bancario e del fondo di garanzia, macchinosi e senza valenza strutturale. La compensazione potrebbe avvenire o nella fiscalità generale o in quella specifica della previdenza.

➔ Si potrebbe prendere in esame un limitato *opting-out* dal sistema pubblico, per una quota di contribuzione del datore pari al costo di fuoriuscita del TFR (ai livelli attuali di tasso di interesse e di lunghezza media della carriera del lavoratore presso lo stesso datore). Il datore di lavoro, cioè, sarebbe compensato con una decontribuzione al sistema pensionistico pubblico fissata ad un livello medio di costo di fuoriuscita del TFR per singolo lavoratore. Dopodiché, ci si deve aspettare un aggiustamento endogeno della contrattazione del costo del lavoro.

L'*opting-out* avrebbe effetto sull'importo della pensione pubblica (la contributiva e la quota contributiva²), che sarebbe corrispondentemente più bassa: inizierebbe a crearsi lo spazio per la

² Per i lavoratori rientranti integralmente nel criterio retributivo, lo smobilizzo non è una priorità, così come non lo è l'affiancamento della pensione privata a quella pubblica di base.

riduzione della spesa pensionistica pubblica che è preliminare all'obiettivo di diversificazione della spesa sociale. Tuttavia, la riduzione dell'assegno pubblico sarebbe più che compensata dalla pensione erogata dal pilastro privato (è la *ratio* stessa della diversificazione multipilastro e dello smobilizzo del TFR).

➔ Attenzione merita, infine, il trattamento fiscale della previdenza complementare. La riforma della fiscalità introdotta nel 2005 è insoddisfacente sotto molteplici punti di vista. Essa ha alleggerito enormemente l'imposizione sui benefici, allontanandosi dal modello *EET* (quello ottimale per i programmi di accumulazione di lungo termine e suggerito anche dall'OCSE) e facendo assumere alla fiscalità della previdenza complementare connotati regressivi, in contrasto con i principi della fiscalità generale.

Anche in questo caso è necessario un passo indietro, per poter utilizzare la fiscalità agevolata come strumento per incentivare l'adesione soprattutto da parte delle fasce di reddito medio-basso e contemporaneamente sostenere l'adeguatezza delle loro pensioni. "Riscoprire" una funzione redistributiva per la fiscalità della previdenza complementare permetterebbe, nel contempo, di renderla nuovamente coerente con la fiscalità generale (di cui è parte) e di perseguire l'obiettivo dell'adeguatezza (si pensi alle carriere discontinue o a quelle svolte per periodi significativi all'interno di contratti flessibili a contribuzione ridotta al sistema pubblico).

Lungo questa direttrice, si dovrebbe riflettere sull'opportunità di³:

- ➔
- ritornare al regime di detraibilità per i contributi del lavoratore;
 - riassoggettare ad IRE le rendite;
 - riassoggettare ad imposizione separata *una tantum*;
 - introdurre due scaglioni e due aliquote per l'imposizione del monte annuale dei rendimenti riferiti alla singola posizione contabile del lavoratore (la più bassa potrebbe nulla, in modo tale da creare una struttura impositiva di base di tipo *EET*);
 - differenziare il trattamento fiscale di fondi pensione e polizze pensionistiche assicurative (per favorire, almeno in questa fase storica, lo strumento standardizzato cui si può rivolgere la più ampia platea di lavoratori).

³ Più diffusi commenti sono disponibili su www.cermlab.it.

SANITA'

Se nelle proiezioni *ECOFIN-AWG* la pesa pensionistica raggiunge la stabilizzazione PIL e nel lungo periodo non si pone un problema di sostenibilità ma di adeguatezza, la sanitaria è in crescita lenta ma costante e senza inversioni.

➔ Se nello scenario base di *ECOFIN-AWG* l'incremento di incidenza della spesa pubblica *age-related*⁴ è, *policy* invariata, dell'1,7% PIL al 2050, la sanità vede aumentare la sua incidenza di 2 p.p. PIL (compensano la spesa per istruzione e quella e trattamenti di disoccupazione⁵).

➔ Esercizi di stima che tengono conto del tasso di crescita storico della spesa *pro-capite* (svolte dallo stesso *ECOFIN-AWG* ma anche dall'OCSE) portano a ritenere che, a *policy* invariata, l'incremento di incidenza al 2050 possa essere doppio o più che doppio (oltre i 4 p.p. di PIL).

La maggior incidenza coglie le variabili che l'approccio incentrato sulla demografia⁶ di *ECOFIN-AWG* non riesce a considerare o sottostima. In alcuni scenari, l'analisi di sensitività sull'impatto della tecnologia (OCSE) arriva a configurare una incidenza sul PIL che tra il 2005 e il 2050 si raddoppia.

Il problema di sostenibilità di lungo periodo si pone, quindi, soprattutto per la spesa sanitaria.

L'Italia è impreparata di fronte a questa "sfida", anche perché degli scenari futuri della spesa sanitaria si è dibattuto molto meno che per le pensioni. Negli anni Novanta, per esempio, un problema di sostenibilità della spesa sanitaria non veniva posto assieme a quello di sostenibilità del sistema pensionistico.

I punti di debolezza sono due:

- la mancanza di pilastri privati (comune a quanto avviene nel comparto pensionistico),
- l'*in-governance* federalista.

➔ I fondi sanitari sono in fase embrionale e con una normativa ancora piena di lacune e che, a differenza di quella sui fondi pensione, ha avuto progressi minimi nel corso degli ultimi anni. Eppure dovrebbero essere deputati a finanziare le prestazioni *extra-LEA* e le eventuali compartecipazioni ai LEA. Si consideri, a tale proposito, che una ricognizione dei LEA effettivamente erogabili dal SSN e l'adozione di schemi di compartecipazione (graduati per condizioni economiche e sanitarie soggettive) sono due passaggi con i quali il SSN dovrà confrontarsi, alla ricerca di un nuovo equilibrio tra mantenimento dell'universalismo (in una accezione rinnovata), qualità-innovatività delle prestazioni e stabilità finanziaria.

⁴ Pensioni, sanità (acuta e di lungo termine), istruzione (sino alla laurea di secondo livello), trattamenti di disoccupazione.

⁵ La compensazione è conseguenza dell'approccio meccanicistico adottato da *ECOFIN-AWG*, che è stato in parte superato per la spesa sanitaria ma che ancora influenza pienamente le proiezioni della spesa per istruzione e per trattamenti di disoccupazione.

⁶ Alla spesa *pro-capite* per fasce di sesso-età dell'anno base è applicato un tasso di crescita pari a quello del PIL *pro-capite* e del PIL per lavoratore attivo; il nuovo valore *pro-capite* è quindi moltiplicato per la numerosità delle fasce sesso-età agli anni futuri. Nell'ultima *release* delle proiezioni, *ECOFIN-AWG* sviluppa un'ampia analisi di sensitività che mette in luce la problematicità di questo approccio e mostra come l'incremento di incidenza sul PIL possa, nel 2050, essere ben più elevato.

Ancora più grave è l'assenza di un assetto di *governance* della sanità, travolta dalla transizione federalista, ma a questo punto si dedica un parte successiva del discorso.

Prima di approfondire il punto, si desidera offrire alcuni dati. L'ultima Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese riporta la spesa sanitaria in crescita tra il 2002 e il 2005 di 0,6 p.p. di PIL (è il 6,7% al 2005). Se si allarga l'orizzonte temporale l'aumento diviene anche più significativo (nel 1999 l'incidenza era del 5,9%). Un tasso di crescita che fa passare in secondo piano qualsiasi quantificazione di lungo periodo dell'impatto demografico. A questi ritmi, l'incidenza della spesa sanitaria si raddoppia in 50 anni, con incrementi dell'ordine di 10 p.p. PIL.

Anche il confronto tra il due ultimi Programmi di Stabilità (Dicembre 2004 e Dicembre 2005) è esplicativo⁷. Dal primo al secondo:

- l'incremento di lungo termine (2050) dell'incidenza della spesa pensionistica rimane pari a 0,3 p.p. di PIL;
- la diminuzione dell'incidenza della spesa per istruzione e trattamenti di disoccupazione rimane anch'essa identica;
- la spesa sanitaria vede diminuire l'incremento di incidenza, da 1,8 a 1,4 p.p. di PIL (grazie alla migliore metodologia di proiezione che adotta profili dinamici di spesa *pro-capite*), ma vede contemporaneamente aumentare l'incidenza all'anno base (l'anno di partenza delle proiezioni, rispettivamente 2003 e 2004⁸) di 0,2 p.p. di PIL, da 6,3 a 6,5.

Sorprende che proprio in un documento di programmazione, l'incremento di lungo termine sia di ordine significativamente inferiore (su base annuale) rispetto all'incremento del dato dell'anno base: dal 2003 al 2004 si è prodotto circa il 14% dell'incremento atteso a 50 anni. Se di anno in anno gli incrementi (inattesi) di incidenza sono di questa dimensione, le proiezioni di lungo termine rischiano di divenire un puro esercizio di stile (con una molto limitata valenza di *policy*).

Un altro dato significativo: lo 0,2% di incremento dell'incidenza della spesa sanitaria SSN 2003-2004 è pari al 25% per cento dell'aumento dell'indebitamento netto tra i due stessi anni (confrontando l'indebitamento netto riportato nel PdS-2004 per il 2003 con quello riportato nel PdS-2005 per il 2004).

Inoltre, se si confronta la previsione di spesa per il 2005 contenuta nel PdS-2004, 6,3% del PIL, con la spesa effettiva per lo stesso anno riportata nel PdS-2005, 6,7% (confermata nella RGSEP di Giugno u.s.), emerge un incremento di 0,4 p.p. che porta altra evidenza del forte *trend non programmato*.

Non si contesta che la quota di PIL dedicata alla sanità possa crescere, e in alcuni anni anche velocemente, per adeguarsi alle esigenze⁹, ma questo deve avvenire:

- all'interno di un serio raccordo tra spesa e possibilità di spesa;
- su basi programmatiche, cioè nella piena padronanza dell'allocazione delle risorse e della loro trasformazione in prestazioni sanitarie.

⁷ Rispetto alle proiezioni *ECOFIN-AWG*, quelle contenute nel PdS si differenziano per le ipotesi macroeconomiche. La metodologia è la medesima.

⁸ Nell'anno base, il dato è (dovrebbe essere) quello di contabilità (quindi consolidato).

⁹ Tanto più che, anche dopo questi incrementi, l'incidenza sul PIL non è in Italia disallineata rispetto alla media UE-15 e soprattutto a quella dei più grandi *Partner* (un confronto su dati OCSE, *Health Data*, lo conferma; la spesa sanitaria veniva da un lungo periodo di compressione, per il risanamento delle finanze pubbliche negli anni Novanta, che l'aveva fatta calare al di sotto di quella dei *Partner* UE-15 in percentuale del PIL).

➔ Il problema è proprio questo, e lo dimostrano sia i documenti di finanza pubblica che le modalità con cui tuttora si decide il dimensionamento del Fondo Sanitario Nazionale e si contrattano le sue integrazioni e il suo riparto tra Stato e Regioni (*cf. infra*): l'aumento di spesa è avvenuto e sta avvenendo nella forma di una vera e propria "deriva".

Stato e Regioni si stanno contrapponendo come entità sconnesse: da una parte il finanziatore che desidera minimizzare le uscite, dall'altra gli erogatori di prestazioni che, senza condizioni per essere pienamente responsabilizzati, falliscono i *target* di spesa senza garanzie sull'efficienza/efficacia della stessa spesa. Senza alcuna possibilità di giudicare le cause della sovraspesa.

➔ L'ultima manifestazione sia di questo rapporto Stato-Regioni che della levitazione fuori programma della spesa sanitaria è data dalla richiesta di integrazione di 5 miliardi di Euro che le Regioni hanno avanzato per il FSN del 2007: oltre il 15% del valore della Legge Finanziaria per il 2007 (30 miliardi di Euro).

In queste condizioni:

- si perde il controllo della spesa,
- la gratuità e l'universalismo diventano di "facciata", perché i problemi di sostenibilità inevitabilmente incidono sulla adeguatezza e sulla qualità delle prestazioni¹⁰;
- non possono trovare lo spazio necessario le politiche di rinnovamento delle infrastrutture e di adozione delle tecniche/tecnologie al passo coi tempi.

In sintesi, se già le previsioni *ECOFIN-AWG*, pur incentrate sul solo impatto demografico, mostrano la criticità della spesa sanitaria nel definire la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, tale criticità aumenta se:

- si inglobano effetti *extra* demografici (aspetto comune a tutti i paesi);
- se si considera l'attuale stato di *in-governance* del SSN che non permette la programmazione proprio di quella voce di spesa sulla quale essa sarebbe adesso più necessaria.

In questo la sanità è diventata il banco di prova del federalismo, delle sue Istituzioni e dei suoi strumenti. Dedichiamo alcune osservazioni anche a questo.

¹⁰ Non è un caso che, all'interno dei *Partner* UE-15, l'Italia sia quella che, negli ultimi anni, ha fatto registrare la maggior crescita della spesa privata, sia sanitaria che farmaceutica. E cioè non è forse un controsenso per un sistema che ufficialmente è gratuito e universale? Tutto ciò sta avvenendo mentre sono praticamente assenti forme di copertura privata istituzionalizzate e sostenute fiscalmente (i fondi sanitari e le assicurazioni sanitarie individuali) e la maggiore spesa privata si traduce in pagamenti diretti dei cittadini a valere sui loro redditi disponibili (*cf. vari contributi su www.cermlab.it*).

FEDERALISMO

Quello che sta succedendo in sanità è la conseguenza dello stato di incompletezza delle Istituzioni e degli strumenti di governo dell'assetto federalista, verso il quale l'Italia si è mossa senza una sufficiente "convinzione" di cambiamento.

Il decentramento delle scelte e delle connesse responsabilità di copertura si è fermato nel mezzo. Non esistono ancora strumenti di concertazione e coordinamento delle politiche economiche tra Stato e Enti Locali (Regioni *in primis*), e il controllo delle finanze pubbliche locali avviene attraverso una griglia di vincoli, riferiti sia al valore assoluto delle varie poste contabili che al loro tasso di crescita, e applicate sia alle voci correnti che alle voci in conto capitale (cfr. vari lavori su www.cermlab.it).

A questa griglia (il cosiddetto Patto di Stabilità Interno), che si è andata radicando e infittendo nel corso degli ultimi anni, è assegnato il compito di inquadrare l'andamento delle finanze pubbliche locali all'interno di quella nazionale, ai fini del mantenimento della stabilità e del rispetto dei vincoli di deficit/debito europei. Per allineare le finanze locali a Programma di Stabilità dell'Italia.

La sanità è un esempio di applicazione di questi tetti:

- quello del 6% al rapporto spesa finanziata dallo Stato/PIL (ormai superato);
- quello del 13% e del 16% rispettivamente per la farmaceutica regionale territoriale e complessiva (territoriale e ospedaliera) in rapporto alla spesa sanitaria SSN della stessa Regione;
- quello implicito nel dimensionamento annuale del FSN e nella sua ripartizione regionale, dato che esse avvengono senza il riferimento a *benchmark* di costo e di consumo dei LEA (sono sinora rimasti valori esogeni, cioè dei tetti).

L'utilizzo dei tetti riduce la politica economica a mero strumento contenitivo. L'obiettivo diviene il risultato contabile e ci si disinteressa completamente dei funzionamenti reali che quel risultato producono.

Poiché i meccanismi sottostanti le poste contabili non sono approfonditi, è difficile attribuire la responsabilità del fallimento del *target* (risorse insufficienti *ab origine*? sovraspesa per prestazioni aggiuntive? Sovraspesa per inefficiente?), che ne viene indebolito con la tendenza delle spese a crescere.

Anche quando i tetti risultano efficaci nel breve periodo, la loro applicazione genera catene di inefficienze che ripropongono il controllo della spesa in maniera più problematica nel futuro (è quanto suggerisce la teoria e la verifica empirica dei sistemi di "soft budget constraint"):

- i tetti assoluti, se non supportati da una precisa e ripetuta valutazione di congruità, pongono dei vincoli operativi che costringono a scelte subottimali;
- l'applicazione di vincoli alla crescita delle poste contabili ha l'effetto perverso di "premiare" i centri di spesa meno virtuosi (effetto "Ratchet");
- i vincoli sulle spese in conto capitale (utilizzati nell'ultima Legge Finanziaria) interferiscono con scelte che avvengono a scadenze pluriennali, con effetti non prevedibili perché dipendenti dalla politica di investimento/ammortamento seguita negli anni precedenti;

- la disseminazione (è sufficiente un *excursus* nelle ultime quattro/cinque Leggi Finanziarie) nei bilanci di Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane e Enti Territoriali di vincoli sulle singole poste di bilancio “ingessa” le possibilità di interazione/ottimizzazione tra questi livelli di governo-amministrazione;
- interazione/ottimizzazione che sarebbe invece positivo poter svolgere ad ampio raggio, alla luce della condivisione di interessi, obiettivi e strutture che c’è tra Enti appartenenti alla stessa Regione (se non altro perché coinvolgono gli stessi cittadini)¹¹;
- la griglia di tetti applicati su tutti gli Enti appare, da questo punto di vista, in aperto contrasto con il principio di sussidiarietà sposato dalla Costituzione¹²;
- inoltre, poiché ad oggi ogni Ente deve dar conto singolarmente allo Stato dell’andamento dei propri conti (con invio alla Ragioneria generale dello Stato), l’attuale Patto Interno implica un flusso informativo enorme, con una successiva elaborazione centrale dei dati lunga e aperta a disfunzioni;
- soprattutto, un flusso informativo che muove dalla “periferia” al “centro” senza alcuna garanzia di preventivo coordinamento tra Enti che appartengono alla stessa sfera di governo locale, cioè alla stessa Regione.

➔ E’ necessario cambiare sia impostazione che strumenti, perché altrimenti il federalismo diventa confusione istituzionale, capovolgendo la sua stessa finalità, che è quella di avvicinare decisori e cittadini, responsabili delle scelte e responsabili del voto, secondo un logica ordinata e consequenziale di governo, che procede per fasi ascendenti dal locale al nazionale:


- se si vuole la Regione effettivo livello di governo, allora è necessario renderla responsabile di tutte le funzioni pubbliche assegnate a lei e agli Enti Locali/Territoriali sottesi; è necessario, cioè, che essa funga da ganglio di governo tra lo Stato e le realtà locali, raccogliendo e coordinando le azioni dei suoi Enti Locali per poi rappresentarle, consolidate, allo Stato;
- di fronte a questa esigenza, si deve constatare che ad oggi non esiste un bilancio consolidato di Regione e relativi Enti Locali/Territoriali; non è disponibile, cioè, una visione unitaria dell’andamento delle finanze regionali, cerata sulla base di principio economici e contabili condivisi;
- i bilanci pluriennali delle Regioni coprono orizzonti temporali non uniformi (3, 4, 5 anni) e sono prodotti con logica contabile; non sono utilizzabili, cioè, come strumenti di programmazione economica, da cui far discendere un’agenda di *policy*; non svolgere, cioè, quello che per le finanze pubbliche nazionali fa il Programma di Stabilità, inglobando ipotesi economiche sulle scelte di *policy* in corso e sui loro effetti immediati e prospettici;
- per far emergere gli aspetti positivi del federalismo, è necessario che, affianco al bilancio consolidato regionale dell’anno in corso, le Regioni presentino dei Programmi di Stabilità Regionali per i successivi anni¹³, anch’essi validi per il consolidato di tutti gli Enti

¹¹ Economie di scala, di scopo, esternalità positive e negative, ripartizione di funzioni con validità al di là del perimetro dell’Ente, etc.. E’ la *ratio* stessa sulla cui base individuare un livello di governo sottostante quello nazionale (se si osserva bene, poi, si tratta degli stessi principi della teoria di formazione delle nazioni, riportati su basi locali).


¹² Accolto con l’articolo 118 della Costituzione. Il principio afferma che, all’interno di una cornice di indirizzo unitario, le scelte amministrative vengano compiute dal livello di governo più vicino ai cittadini, perché dotato di maggiore informazione. I tetti imposti dall’altro e penetranti sin nelle singole poste di bilancio configurano una violazione della sfera di autonomia degli Enti Locali, cioè delle Istituzioni più vicine ai cittadini.

¹³ Lo stesso orizzonte del Programma di Stabilità nazionale.

Locali/Territoriali; i Programmi dovrebbero innestarsi sul bilancio consolidato corrente (l'anno base) e disegnare l'evoluzione delle finanze pubbliche regionali, inglobando le scelte di politica economica maturate dall'interazione dei livelli di governo locali (la Regione e gli Enti sottesi);

- 
- la Conferenza Stato-Regioni¹⁴ si qualificherebbe come luogo di discussione e approvazione dei Programmi, con la richiesta di interventi o la formulazione di *policy guideline* per rispettare sia gli impegni finanziari (la stabilità dei conti regionali consolidati) sia quelli "reali" (i beni e servizi rientranti nelle funzioni pubbliche delle Regioni e degli altri Enti e configuranti dei livelli essenziali di assistenza);
 - si tratterebbe di un vero salto di qualità nel funzionamento delle Istituzioni federaliste, la cui interazione mutuerrebbe dal modello di coordinamento delle finanze pubbliche europeo; un salto di qualità, però, necessario se si vogliono fare emergere gli aspetti virtuosi della trasformazione federalista.

Schematizzando:

- 
- si impone una evoluzione della logica triviale dei tetti/vincoli su singole voci bilancistiche di una molteplicità di Enti (è la "frantumazione" della *governance*); l'obiettivo deve divenire il saldo del bilancio consolidato regionale (Il saldo), in modo da lasciare alla Regione e agli Enti sottesi il massimo delle possibilità di interazione/ottimizzazione, per poi poter a ragione chieder loro la piena responsabilità dei risultati¹⁵;
 - l'obiettivo di bilancio (il saldo) non deve, però, essere ricercato anno per anno¹⁶;
 - la valutazione del bilancio consolidato deve essere la base per la stesura di un Programma di Stabilità pluriennale (relativo allo stesso consolidato), che porti evidenza dei risultati (attesi) delle politiche economiche studiate per raggiungere gli obiettivi finanziari e reali;

¹⁴ In quali rapporti starebbe la Conferenza con il nascento Senato Federale?

¹⁵ Per lo stesso motivo discusso a proposito dei rapporti tra Regione e suoi Enti sottesi, fissare obiettivi ulteriori rispetto a quello in termini di saldo di bilancio consolidato non porterebbe vantaggi ai fini del controllo della spesa, ma genererebbe inefficienze e limiterebbe le possibilità organizzative-gestionali. A questo proposito, il saldo dovrebbe essere il perfetto pareggio? Il testo della Costituzione (articolo 119) indica di sì sulle partite correnti, con possibilità di indebitamento delle Regioni per le spese in conto capitale; e anche la logica economico-finanziaria e di funzionamento delle Istituzioni suggerirebbero che moltiplicare i centri di indebitamento proprio quando si sta cercando di costruire una struttura di *governance* che costringa al rispetto delle compatibilità di bilancio diviene un controsenso. Senza poi chiamare in causa l'argomento ("enorme") della gestione del debito pubblico nella fase critica in cui si trova adesso il Paese. Non si può non osservare, tuttavia, che la richiesta di chiusura in pareggio del bilancio consolidato va necessariamente raccordata con: (a) le prestazioni che le Regioni e gli Enti sono richiesti di fornire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale (i LEA sanitari e *extra* sanitari); e (b) con la dimensione dei flussi perequativi e degli interventi straordinari *ad hoc* da parte dello Stato. Questo snodo, che non è stato ancora sciolto, deriva direttamente dalla Costituzione, che chiede LEA uniformi su tutto il Paese e, contemporaneamente, redistribuzione interregionale (diretta o mediata dal bilancio dello Stato) tale da porre Regioni e Enti Locali/Territoriali in grado di finanziare in pareggio le funzioni pubbliche loro assegnate. Sciogliere lo snodo, passando dal livello di principio della Costituzione a quello operativo della politica economica, significa decidere quanto solidale può essere il federalismo che siamo in grado di avviare in Italia e, quindi, quanto ampio può essere il perimetro dei LEA.

¹⁶ Altrimenti si ricade in qualcosa di molto simile alla logica dei tetti/vincoli, dando più peso alla verifica di ciò che accade anno per anno e meno alla programmazione per imprimere le svolte necessarie.

- il bilancio consolidato e il Programma di Stabilità possono diventare i nuovi strumenti della finanza pubblica federalista, attorno ai quali Stato e Regioni concertano la politica economica, per centrare sia *target* finanziari che *target* reali.

A seconda dei casi, il confronto Stato-Regioni potrà tradursi:

- nell'obbligo di ricorrere alla fiscalità locale¹⁷;
- in una *policy guideline* (che dovrebbe poter assumere obbligatorietà) di intervento strutturale, come può essere l'adozione di schemi di regolamentazione del mercato (lato offerta e lato domanda¹⁸);
- in aggiustamenti dei flussi perequativi e del soccorso dello Stato, quando ricorrano motivi fondati che inducano a non mantenere rigidi i vincoli di bilancio delle Regioni¹⁹.²⁰

Ci si rende conto della complessità istituzionale e strumentale dell'assetto tratteggiato (soprattutto rispetto al vuoto dello *status quo*), ma per definizione (una delle tante che è possibile fornire) il federalismo consiste nella capacità di gestione delle complessità-molteplicità-diversità, ed è attraverso questa capacità che permette di raggiungere livelli di efficienza e di efficacia superiori ai modelli centralizzati e uniformanti. Non deve stupire, quindi, che servano Istituzioni e strumenti più evoluti e sofisticati.

Altrimenti, se non si è in grado di edificare nuove Istituzione e realizzare nuovi strumenti, la trasformazione federalista rischia di assumere soltanto i foschi colori dello smantellamento e del declino.

¹⁷ Andrebbero a tal fine rimossi i tetti alle maggiorazioni IRE e IRAP.

¹⁸ Un esempio è dato dagli schemi di *copayment* sulle prestazioni sanitarie e farmaceutiche.

¹⁹ Su quest'ultima voce si "gioca" la capacità del nascento assetto di realmente tutti gli operatori/decisori/cittadini, senza ritornare preda della sindrome dei "*soft budget constraint*" (con il bilancio dello Stato pagatore di ultima istanza).

²⁰ Eventualmente un *mix* delle tre opzioni.

CONCLUSIONI

Parlando delle politiche economiche per il futuro del Paese è, forse, toccato a me il ruolo più “negativo”, sottolineando

- l’urgenza di una correzione definitiva dei conti delle pensioni pubbliche;
- la “deriva” della spesa sanitaria pubblica;
- l’inconsistenza dell’attuale assetto di governo della spesa pubblica, fermo in un pericoloso “guado” federalista.

Ma il mio non vuole e non deve affatto sembrare un punto di vista disfattista, anzi. E’ un punto di realismo. E’ necessaria la presa di coscienza di questioni strutturali così fondanti irrisolte da tempo senza che si intraveda la giusta forza di chiuderle (le pensioni), sottovalutate (la dinamica della spesa sanitaria), così coinvolgenti l’economia e la politica da poter scatenare forze sfilaccianti e distruttive nel breve volgere di qualche anno (*l’in-governance* federalista).

E’ indispensabile per garantire il buon funzionamento del *welfare system*, oggi e domani; per guadagnare efficienza/efficacia all’intervento pubblico e liberare risorse da dedicare alla crescita; per creare un clima politico di collaborazione e progettazione, indispensabile a far fruttare le opportunità economiche.

Grazie per l’attenzione,

fabio pammolli