

Un Patto a spaccare

di Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno

CERM - Roma

A oltre 6 anni dal suo avvio, gli effetti negativi del Patto di Stabilità Interno (“PSI”) sono ormai evidenti. L’imposizione di tetti, scollegati dai fondamentali dell’economia e senza microfondazioni, si è dimostrata dannosa per la gestione dei conti pubblici e logorante per i rapporti istituzionali. Per le sue caratteristiche, il comparto della spesa sanitaria e farmaceutica è stato il primo a fare le spese di questo stato di cose, con una situazione ormai critica.

Il finanziamento dello Stato alla Sanità sta costantemente “rincorrendo” la maggiore spesa a consuntivo registrata dalle Regioni, lungo una *escalation* che ha portato l’incidenza sul PIL della spesa complessiva dal 6,2% del 2001 al 6,5% del 2004, e la corrispondente quota a carico dello Stato dal 5,9% al 6,3%. E’ accaduto che il tetto di spesa del PSI, dopo aver posto Stato e Regioni l’uno contro le altre in annuali estenuanti *bargaining*, non ha avuto sufficiente credibilità per poter essere mantenuto. I vincoli di bilancio delle Regioni si sono rivelati sempre “soffici”, senza che fosse possibile distinguere tra reali necessità di spesa e pratiche irresponsabili.

Qualcosa di diverso è accaduto nella farmaceutica, dove la spesa territoriale pubblica ha avuto tra il 2001 e il 2004 un andamento decrescente rispetto al PIL: dallo 0,95% allo 0,89%, nonostante lo specifico tetto di spesa del PSI sia stato costantemente violato nella media nazionale. Se si ripercorrono i provvedimenti normativi degli ultimi anni, risulta evidente che questo è il risultato di una *escalation* negli abbattimenti generalizzati dei prezzi dei farmaci rimborsabili, che ha avuto il suo culmine con la formalizzazione del compito dell’AIFA di intervenire sui prezzi per riassorbire la sovraspesa. Investitura che l’AIFA ha già più volte utilizzato, pur riconoscendo che le cause della levitazione della spesa erano da ricercarsi altrove.

Dal canto loro, le Regioni sono state sì chiamate a sanare una parte della sovraspesa farmaceutica, ma al pari di quanto accaduto per il contenimento della spesa sanitaria complessiva, questa richiesta si è persa nei meandri del Patto, divenendo anch’essa “soffice”.

Quello che si sta manifestando in sanità è anticipatore di una tendenza più generale della finanza pubblica, se non prendono subito corpo profonde riforme delle istituzioni e degli strumenti di governo. Il Patto di stabilità interno sta contrapponendo Stato e Regioni senza creare condizioni di dialogo costruttivo e di verifica sostanziale delle condizioni di efficienza; ne deriva una irresponsabilità politico-finanziaria che rende “soffici” i vincoli di spesa delle Regioni, obbligando a ricercare altrove le risorse per ripristinare le compatibilità di bilancio.

Un modo di governare la spesa, questo, che rende inevitabile un’altra contrapposizione, ancor più grave della prima: quella tra sfera pubblica e sfera privata, tra Istituzioni e sistema produttivo. L’irresponsabilità nella *governance* è compensata a carico delle imprese attraverso uno strumento (il taglio generalizzato dei prezzi) che corrisponde ad un vero e proprio atto di signoraggio.

Questa contrapposizione si è per ora manifestata in maniera così cruda soltanto nella farmaceutica, ma poiché il PSI ha innalzato a sistema la logica dei tetti bilancistici, ripercussioni negative interesseranno prima o poi tutte le Istituzioni e tutti gli ambiti di spesa pubblica; è solo questione di tempo e di accumulazione di tensione. Una dimostrazione recente può essere rintracciata nella fallimentare

applicazione della “regola del 2%” della Finanziaria 2005, rafforzata senza miglior esito dalla Finanziaria per il 2006. Nonostante l’applicazione di tetti sempre più stringenti sulle spese, i Comuni lamentano già la mancanza di oltre 2,4 miliardi di Euro nel 2006 (oltre lo 0,15% del PIL del 2005; *cfr.* Il Sole 24Ore 23.4.2006). Dove saranno reperite queste risorse?

In Italia si sta verificando una vera e propria “sindrome dei bilanci soffici”: quando ad alcuni operatori è consentita irresponsabilità di spesa che poi deve necessariamente essere compensata *ex-post*, il saldo finale rimane a carico di quegli altri operatori che non possono sottrarsi, per i quali i bilanci sono sempre “forti”. In questo modo, si chiede al “virtuoso” di salvare l’“inadempiente”, ma a scapito di continui reindirizzi inefficienti di risorse, che a lungo andare affossano l’intero sistema socio-economico.

Le modalità per rendere “soffici” i bilanci sono tante e “subdole”: dai ritardi nella fornitura delle prestazioni, alla dilazione dei pagamenti, alla dismissione di *asset* funzionali, alla cartolarizzazione del debito. Tutti fatti che, purtroppo, si stanno verificando nell’attività di Regioni, Enti Locali, ASL, Aziende Ospedaliere (Il Sole 24Ore 04.05.2006), utili a rimandare nel tempo le soluzioni strutturali, confidando nelle disponibilità di bilancio di qualcun altro, Stato o privati poco importa.

Invece di creare le basi per un confronto programmatico e per una chiara e certa attribuzione di diritti/doveri, il Patto formalizza una “lotta di sopravvivenza” che ignora che non c’è Stato senza Regioni né Regioni senza Stato, così come non c’è disponibilità di ricchezza pubblica senza la creazione di ricchezza privata.

Roma, lì 5 Maggio 2006

Fabio Pammolli
Nicola C. Salerno