

Quella del Totale Istituzioni (tabelle TS.1 e TS.3), aggregato che include anche i fondi pensione, le istituzioni private, definite "sociali", che non perseguono scopi di lucro, e le prestazioni fornite direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti presenta un tasso di crescita appena inferiore (5,4%), e in quota di PIL si ragguaglia al 25,8% (25,4% nel 2003).

Il SESPROS96 (Sistema delle statistiche integrate della protezione sociale), armonizzato con il Sistema dei conti nazionali SEC95, distingue tra le prestazioni in denaro e quelle in natura (si veda il Conto economico consolidato della Protezione sociale, tabelle TS.1 e TS.2 del volume secondo, e la tabella TS.3 del volume secondo sulle prestazioni). Le prestazioni in natura delle Amministrazioni Pubbliche (il 27,2% del totale nel 2004), che corrispondono ad acquisti di beni e servizi destinabili alla vendita o rimborsi di acquisti effettuati dalle famiglie da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, sono aumentate dell'8,8% nel 2004. Si deve osservare che vengono contabilizzate tra le prestazioni in natura anche quelle corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *non market*. Quelle prodotte da produttori *market* (che comprendono ad esempio l'assistenza sanitaria in convenzione), sono pari all'11,3% del totale prestazioni e sono aumentate del 7,1%. Quelle prodotte da produttori *non market*, precedentemente classificate come prestazioni di servizi sociali (il 15,9% del totale delle A.P.), che corrispondono a servizi direttamente prodotti dalle Amministrazioni Pubbliche o dalle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, mostrano un tasso di crescita del 10,1% nel 2004.

L'appendice TS.1, nel volume terzo della Relazione, offre il dettaglio delle prestazioni di protezione sociale. Le prestazioni sono classificate da un lato (per riga) in base a un criterio che fa discendere dal tipo di finanziamento la distinzione tra previdenza e assistenza, e affianca a questi due il settore della sanità. Dall'altro lato (per colonna), è proposta una classificazione per funzione, che distingue secondo l'evento, il rischio e il bisogno. Secondo quest'ultima classificazione, si osserva che le prestazioni delle Amministrazioni Pubbliche per invalidità, vecchiaia e superstiti assorbono il 67,6% della spesa complessiva, quelle per malattia il 26,6%, quelle in favore della famiglia il 3,6%, quelle per disoccupazione il 2%, quelle per abitazione lo 0,1% e quelle per altri interventi contro l'esclusione sociale lo 0,1 per cento.

La classificazione per funzione è adottata dall'Istituto statistico dell'Unione Europea (Eurostat) per confrontare la spesa per prestazioni sociali dei differenti Paesi. I dati sono presentati secondo il SESPROS96. Va ricordato che le statistiche si riferiscono in questo caso al complesso delle prestazioni sociali fornite sia dalle A.P. sia da organismi privati. Sono attualmente disponibili i dati del 2002. La spesa dell'Italia in rapporto al PIL si conferma, come negli anni precedenti, inferiore alla media europea dei 15, con uno scarto di 1,8 punti di PIL nel 2002 e di 1,9 punti nel 2001 (1,7 rispetto alla media dei 25).

Spesa per
funzioni

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 13 - PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE PER FUNZIONE

	Italia**	Austria	Belgio*	Danimarca	Finlandia	Francia	Germania**	Grecia	Irlanda	Lussemb.	Olanda	Portogallo	Regno Unito
	<i>Anno In rapporto</i>												
Malattia	6,4	7,0	6,4	5,8	6,1	8,3	8,3	6,8	6,2	5,3	7,8	6,6	7,3
Invalidità	1,4	2,2	2,4	3,6	3,4	1,7	2,2	1,3	0,7	3,1	3,0	2,6	2,5
Vecchiaia	12,7	11,3	8,8	10,9	8,1	10,8	11,8	12,7	2,8	5,5	9,3	8,1	11,3
Superstiti	2,6	2,6	2,7	-	1,0	1,7	0,4	0,9	0,8	2,3	1,4	1,5	1,0
Famiglia e maternità	1,0	2,9	2,2	3,8	3,0	2,7	3,0	1,8	2,1	3,3	1,1	1,2	1,8
Disoccupazione	0,4	1,4	3,0	2,9	2,4	2,0	2,4	1,6	1,2	0,7	1,3	0,8	0,9
Casa	-	0,1	-	0,7	0,3	0,9	0,2	0,7	0,5	0,2	0,4	-	1,5
Altro	-	0,4	0,4	1,1	0,5	0,4	0,5	0,6	0,3	0,5	1,4	0,3	0,2
TOTALE PRESTAZIONI	24,5	27,8	25,9	28,6	24,9	28,5	28,7	26,3	14,6	20,9	25,8	21,1	26,6
Costi amministrativi	0,7	0,4	1,1	0,8	0,8	1,2	1,0	0,8	0,7	0,3	1,4	0,7	0,8
Altre spese	0,3	0,4	0,5	-	-	0,3	0,1	-	-	0,1	0,4	2,3	0,2
	<i>Composizione</i>												
Malattia	26,1	25,3	24,7	20,3	24,5	29,2	28,7	25,8	42,2	25,2	30,4	31,3	27,6
Invalidità	5,7	7,8	9,3	12,5	13,7	6,0	7,8	5,0	5,1	14,7	11,5	12,3	9,3
Vecchiaia	51,6	40,7	33,8	37,9	32,6	37,9	40,9	48,1	18,9	26,4	36,2	38,6	42,4
Superstiti	10,6	9,2	10,3	-	4,0	5,8	1,6	3,3	5,5	11,1	5,6	7,1	3,9
Famiglia e maternità	4,1	10,5	8,7	13,3	12,1	9,5	10,4	6,7	14,4	16,0	4,4	5,6	6,8
Disoccupazione	1,6	4,9	11,6	10,0	9,8	7,1	8,2	6,0	8,5	3,4	5,0	3,6	3,5
Casa	0,1	0,3	-	2,3	1,2	3,1	0,7	2,8	3,3	0,9	1,4	-	5,5
Altro	0,2	1,3	1,6	3,7	2,1	1,4	1,8	2,3	2,0	2,3	5,4	1,3	0,9
SPESA TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	<i>Anno In rapporto</i>												
Malattia	6,5	7,1	6,3	6,1	6,4	8,6	8,3	6,8	6,4	5,5	8,3	7,1	7,3
Invalidità	1,5	2,1	2,4	3,7	3,4	1,7	2,3	1,3	0,8	3,2	3,0	2,6	2,5
Vecchiaia	12,9	11,5	8,8	11,0	8,4	10,6	12,0	12,2	2,8	5,9	9,5	8,6	11,3
Superstiti	2,6	2,5	2,6	-	1,0	1,9	0,5	0,9	0,8	2,5	1,5	1,6	1,0
Famiglia e maternità	1,0	3,0	2,2	3,9	3,0	2,7	3,1	1,8	2,4	3,7	1,2	1,1	1,8
Disoccupazione	0,4	1,5	3,2	2,7	2,5	2,2	2,5	1,6	1,3	0,8	1,4	0,9	0,9
Casa	-	0,1	-	0,7	0,3	0,9	0,2	0,6	0,5	0,2	0,4	-	1,5
Altro	-	0,4	0,5	1,1	0,5	0,4	0,5	0,6	0,3	0,5	1,4	1,1	0,2
TOTALE PRESTAZIONI	25,1	28,3	26,2	29,1	25,6	29,0	29,4	25,9	15,4	22,2	26,7	22,9	26,6
Costi amministrativi	0,7	0,4	1,1	0,9	0,8	1,2	1,0	0,7	0,6	0,4	1,3	1,0	0,8
Altre spese	0,2	0,4	0,5	-	-	0,4	0,1	-	-	0,1	0,5	1,5	0,2
	<i>Composizione</i>												
Malattia	26,1	25,2	24,2	20,9	24,8	29,7	28,3	26,2	41,6	24,9	31,1	30,9	27,6
Invalidità	6,1	7,5	9,2	12,9	13,4	5,8	7,7	5,2	5,1	14,2	11,2	11,5	9,3
Vecchiaia	51,5	40,7	33,7	37,6	33,0	36,5	40,9	47,2	18,1	26,4	35,6	37,4	42,6
Superstiti	10,4	8,9	10,1	-	3,9	6,7	1,6	3,4	5,3	11,0	5,5	6,9	3,8
Famiglia e maternità	3,9	10,5	8,5	13,4	11,7	9,3	10,7	7,0	15,9	16,7	4,5	4,8	6,7
Disoccupazione	1,7	5,4	12,4	9,2	9,8	7,6	8,5	6,3	8,6	3,6	5,3	3,9	3,5
Casa	0,1	0,3	-	2,3	1,2	3,1	0,7	2,4	3,2	0,9	1,5	-	5,7
Altro	0,2	1,4	1,9	3,6	2,1	1,4	1,7	2,3	2,3	2,3	5,2	4,6	0,9
SPESA TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Stime

** Dati provvisori

Fonte: Eurostat.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Spagna**	Svezia	Media 15*	Cipro	Estonia**	Lettonia**	Lituania**	Malta	Polonia**	Repubblica Ceca**	Slovacchia*	Slovenia*	Ungheria	Media 25*
2001													
al PIL													
5,9	8,1	7,4	,	4,3	2,7	4,3	4,4	4,1	6,6	6,5	7,8	5,3	7,3
1,5	4,0	2,1	,	1,1	1,3	1,3	1,0	2,9	1,6	1,5	2,2	2,0	2,1
8,3	11,4	10,9	,	5,8	7,5	6,5	7,3	10,8	8,0	6,9	10,8	7,9	10,9
0,6	0,7	1,3	,	0,2	0,4	0,3	1,9	1,0	0,1	0,2	0,5	0,3	1,2
0,5	2,9	2,1	,	2,0	1,4	1,2	1,1	1,7	1,6	1,5	2,2	2,5	2,1
2,5	1,7	1,7	,	0,2	0,5	0,3	1,0	0,9	0,6	0,7	0,9	0,7	1,6
0,2	0,6	0,5	,	0,1	0,1	0,2	0,1	-	0,1	0,1	,	0,5	0,5
0,2	0,7	0,4	,	0,3	0,1	0,3	0,2	-	0,5	1,2	0,4	0,2	0,4
19,6	30,3	26,4	,	14,0	13,9	14,4	17,1	21,4	19,1	18,6	24,8	19,4	26,2
0,4	1,1	0,9	,	0,2	0,3	0,4	0,2	0,6	0,1	0,6	0,5	0,4	0,9
-	-	0,2	,	,	,	0,4	,	-	-	-	0,1	n.d.	0,2
percentuale													
30,0	26,9	28,0	,	31,0	19,1	30,0	25,5	19,2	34,6	35,0	31,4	27,5	27,9
7,6	13,3	8,0	,	7,8	9,6	8,8	6,1	13,3	8,5	8,1	8,7	10,3	8,2
42,4	37,8	41,3	,	41,0	53,6	45,4	42,6	50,6	41,7	37,3	43,6	40,9	41,5
2,9	2,2	4,8	,	1,6	2,8	2,1	11,3	4,7	0,8	0,9	1,9	1,5	4,7
2,6	9,7	8,0	,	14,6	10,1	8,3	6,5	7,8	8,2	8,2	8,9	12,9	8,0
12,9	5,7	6,3	,	1,3	3,6	1,9	6,0	4,3	3,1	3,6	3,7	3,4	6,2
0,9	2,1	2,1	,	0,6	0,7	1,2	0,8	,	0,6	0,4	,	2,5	2,0
0,8	2,2	1,5	,	2,2	0,6	2,3	1,3	0,2	2,7	6,5	1,8	1,0	1,5
100,0	100,0	100,0	,	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Spagna**	Svezia**	Media 15*	Cipro	Estonia	Lettonia	Lituania	Malta	Polonia	Repubblica Ceca**	Slovacchia**	Slovenia**	Ungheria	Media 25
2002													
al PIL													
5,9	8,6	7,5	,	,	,	,	4,4	,	7,0	6,4	7,8	5,7	,
1,5	4,3	2,2	,	,	,	,	1,1	,	1,7	1,6	2,1	2,1	,
8,3	11,7	11,0	,	,	,	,	7,3	,	8,1	7,0	11,1	8,5	,
0,6	0,7	1,3	,	,	,	,	1,9	,	0,1	0,2	0,5	0,3	,
0,5	3,0	2,2	,	,	,	,	1,1	,	1,6	1,5	2,1	2,6	,
2,7	1,7	1,8	,	,	,	,	1,2	,	0,7	0,8	0,8	0,6	,
0,2	0,6	0,6	,	,	,	,	0,2	,	0,1	0,1	n.d.	0,5	,
0,2	0,7	0,4	,	,	,	,	0,2	,	0,5	1,1	0,5	0,2	,
19,7	31,3	26,9	,	,	,	,	17,5	,	19,9	18,6	24,8	20,4	,
0,4	1,2	0,9	,	,	,	,	0,2	,	0,1	0,6	0,5	0,4	,
-	-	0,2	,	,	,	,	-	,	-	-	0,1	,	,
percentuale													
30,0	27,4	28,0	,	,	,	,	25,4	,	35,5	34,2	31,3	27,8	,
7,5	13,9	8,0	,	,	,	,	6,4	,	8,3	8,8	8,5	10,4	,
41,8	37,4	40,9	,	,	,	,	41,9	,	40,9	37,4	44,7	41,5	,
3,0	2,1	4,9	,	,	,	,	10,9	,	0,7	1,0	1,8	1,5	,
2,6	9,7	8,0	,	,	,	,	6,3	,	8,0	8,1	8,5	12,5	,
13,6	5,5	6,6	,	,	,	,	6,6	,	3,3	4,1	3,2	3,0	,
0,8	1,9	2,1	,	,	,	,	1,3	,	0,6	0,4	,	2,3	,
0,8	2,2	1,5	,	,	,	,	1,2	,	2,7	6,0	1,9	1,0	,
100,0	100,0	100,0	,	,	,	,	100,0	,	100,0	100,0	100,0	100,0	,

La spesa corrispondente alla somma delle funzioni invalidità, vecchiaia⁽⁴⁾ e superstiti risulta, con riferimento al 2002, più elevata in Italia (17%) che in tutti gli altri Paesi; essa supera la media dei 15 di 2,5 punti di PIL (nel 2001 di 2,4 punti, e di 2,5 rispetto alla media a 25) e rappresenta il 68% del totale prestazioni, contro poco meno del 54% della media dei 15 paesi. Con riguardo alla malattia, l'Italia si colloca su un livello di spesa in rapporto al PIL inferiore alla media (6,5% contro 7,5%). Per le altre spese sociali il nostro Paese presenta percentuali meno elevate o in alcuni casi uguali agli altri, tranne la Spagna per famiglia e maternità. La spesa relativa a quest'ultima funzione nel nostro paese è inferiore alla media di 1,2 punti di PIL, quella per disoccupazione di 1,4 punti, le spese per casa e altre prestazioni restano in Italia irrilevanti, mentre in media si collocano rispettivamente allo 0,6% e allo 0,4% del PIL.

Un aggiornamento al 2004 dei soli dati relativi all'Italia consente di evidenziare che la quota di PIL relativa alle prestazioni del Totale Istituzioni per invalidità, vecchiaia e superstiti è divenuta pari al 17,3%, quella della funzione malattia è aumentata al 6,8%, quella per famiglia rappresenta ancora l'1%, quella per disoccupazione è lievemente aumentata allo 0,5%, le altre permangono su livelli estremamente contenuti.

2.9.1 La sanità

Nell'ambito del comparto sanità si assiste nel 2004, secondo i dati di contabilità nazionale (tabella TS.3 del volume secondo e appendice TS.1 del volume terzo), ad un incremento della spesa per prestazioni sociali del 9%. Rispetto all'anno precedente, quando il tasso di crescita si è attestato al 2,7%, si osserva dunque una forte risalita, che comporta un lieve incremento della quota sul PIL (6,1%). La composizione percentuale della spesa, nelle voci principali, mostra un decremento dell'assistenza farmaceutica e delle altre prestazioni sanitarie (rispettivamente di 0,1 e di 0,2 punti), contestuale ad un incremento di quella ospedaliera (0,3 punti).

Assistenza
farmaceutica
convenzionata

Dopo un ridimensionamento nel 2003, con un decremento pari al 5,3%, l'assistenza farmaceutica mostra, nel 2004, una consistente ripresa (8%), nonostante l'introduzione a metà anno di una manovra correttiva ⁽⁵⁾ e

⁽⁴⁾ Si osservi che nei dati Eurostat la spesa per la funzione vecchiaia comprende quella per TFR, che, soprattutto nel settore privato, non corrisponde effettivamente ad una protezione dal rischio vecchiaia. Infatti tale istituto non è giuridicamente collegato all'evento vecchiaia, bensì all'interruzione di un rapporto di lavoro.

⁽⁵⁾ D.L. 156/2004, che ha posto a carico del produttore uno sconto pari al 4,12% del prezzo al pubblico, da applicare su tutti i farmaci rimborsabili dal SSN, ad esclusione di quelli dispensati in ospedale, degli *off patent* e dei prodotti emoderivati.

l'istituzione dell'Agenzia italiana per il farmaco (AIFA). Quest'ultima ha compiti di monitoraggio dei consumi e, in caso di superamento del tetto di spesa⁽⁶⁾, a livello nazionale o per singole Regioni, di attivazione di strumenti in grado di riportarla nei limiti prefissati. Complessivamente, emerge un'incidenza del 14,6% sul livello di finanziamento programmato cui concorre lo Stato⁽⁷⁾ per il 2004.

I dati AIFA, che, oltre all'ammontare della spesa, mostrano anche i singoli fabbisogni regionali, evidenziano, tuttavia, un comportamento assai differenziato a livello territoriale per quanto concerne sia l'entità dello sfioramento (1.342 milioni di euro, tenuto conto anche dei valori delle Regioni la cui spesa si pone al di sotto del 13%, di cui circa 1.300 milioni di euro attribuibile a sole cinque Regioni: Lazio, Sicilia, Campania, Puglia e Sardegna), sia la quota percentuale della farmaceutica sul totale del livello di finanziamento programmato (con un *range* che spazia dall'11,8% del Piemonte e della Provincia di Bolzano al 18,9% del Lazio). Si osserva inoltre che, mentre nella maggior parte delle Regioni del Centro-Nord l'incidenza è inferiore o di poco superiore alla soglia del 13% (ad eccezione della Liguria, delle Marche e del Lazio), in tutte quelle del Meridione la predetta soglia viene ampiamente superata (con una quota media pari al 16,5%). Si rileva, infine, che le Regioni in cui è prevalente il ricorso a strumenti alternativi all'introduzione del *ticket* (quali la distribuzione diretta dei farmaci da parte delle strutture pubbliche, e/o la promozione dell'uso del "generico"⁽⁸⁾), mostrano, nel 2004, un tasso medio di crescita inferiore di oltre tre punti percentuali rispetto a quello delle altre Regioni.

A livello nazionale i dati AIFA relativi alla scomposizione della variazione di spesa nelle principali componenti esplicative evidenziano che la variazione complessiva è da imputare essenzialmente ad un consistente

⁽⁶⁾ La legislazione vigente prevede: un tetto di spesa del 13%, fissato dall'articolo 5 del DL n. 347/2005 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 405/2001 e riferito alla spesa farmaceutica territoriale compresa, quindi, la quota per la distribuzione diretta dei farmaci; un tetto di spesa del 16%, fissato dall'articolo 48, comma 1 del DL n. 269/2003 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 326/2003 e riferito alla spesa farmaceutica complessiva (compresa la spesa per farmaci erogati in ospedale). In via di prima applicazione delle disposizioni di cui al comma 5, lettera f) del medesimo articolo 48, in merito al ripiano degli sfondamenti registrati dalla spesa farmaceutica rispetto ai tetti fissati dalla legislazione vigente, per il solo 2004, si sono adottate misure per ripianare lo scostamento rispetto al solo tetto del 13%, peraltro riferito alla spesa farmaceutica convenzionata, in attesa di uno specifico flusso informativo sulla spesa per distribuzione diretta dei farmaci.

⁽⁷⁾ Agenzia italiana per il farmaco: Andamento della spesa sanitaria e farmaceutica e verifica dell'efficacia delle misure di ripiano, anno 2004. I dati sono comprensivi delle disponibilità non direttamente ripartite (CIPE, Servizio sanitario nazionale 2004 - Ripartizione della quota di parte corrente - Deliberazione n.26/2004).

⁽⁸⁾ L'uso degli *off patent* è stato incentivato, oltre che dall'immissione sul mercato di nuovi farmaci generici a seguito dell'ampliamento delle note AIFA (ottobre 2004), anche dalle norme contenute nell'art.48 del D.L. 269/2003 collegato alla legge Finanziaria per il 2004, di cui si sono avvalse alcune Regioni per includere nelle proprie liste di trasparenza per il prezzo di riferimento, anche taluni farmaci ancora coperti da brevetto.

aumento delle quantità consumate (generato anche dalla revisione del Pron-tuario Terapeutico da parte della Commissione Unica del Farmaco che, dal febbraio 2004, ha ammesso al rimborso una serie di specialità medicinali, con un incremento del numero di ricette pari al 6,8%), e ad un sensibile effetto *mix*, in seguito ad un cospicuo spostamento delle prescrizioni verso farmaci innovativi e/o ancora coperti da brevetto e, quindi, mediamente più costosi. A fronte di una diminuzione del prezzo dei farmaci pari all'1,9%, conseguente alla citata manovra correttiva, l'AIFA stima che l'effetto *mix* abbia contribuito alla crescita complessiva della spesa farmaceutica nella misura del 3,1%. Quanto, infine, alle politiche di alleggerimento della compartecipazione dei cittadini alla spesa farmaceutica, fenomeno presente in varie Regioni già a partire dagli ultimi mesi del 2003, in seguito all'ampliamento della platea degli esenti e/o alla riduzione dell'importo, esse hanno comportato una riduzione dell'incidenza del *ticket* sulla spesa lorda di quasi un punto percentuale e hanno interessato, in particolare, la Sicilia, la Puglia, la Lombardia e la Sardegna (quest'ultima Regione, a partire dall'aprile 2004, ha deliberato l'abolizione totale della compartecipazione alla spesa).

Assistenza
ospedaliera

La crescita dell'assistenza ospedaliera (9,7%), la più rilevante fra le voci del comparto, è da attribuire principalmente alla componente relativa alla gestione diretta, erogata negli ospedali pubblici e negli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (10,3%), avendo registrato quella privata convenzionata un aumento più contenuto (6,6%). Secondo i dati di contabilità nazionale (allegato CN-37 del volume primo), la lievitazione della spesa ospedaliera pubblica è da ascrivere equamente al personale e ai consumi intermedi, con tassi di crescita pari rispettivamente al 10,4% e al 10,1 per cento.

Quanto ai costi del personale, le determinanti dell'incremento sono principalmente il rinnovo del contratto nazionale di lavoro dell'area medica e veterinaria per il settore dirigenziale e per quello paramedico del SSN per il biennio economico 2002-03, comprensivo della quota di inflazione programmata per il biennio suddetto, e il recupero dello scarto tra inflazione reale e programmata del biennio precedente (coda contrattuale 2000-01).

Quanto ai consumi intermedi, nonostante l'intensificarsi di misure correttive derivanti dal sistema di razionalizzazione degli acquisti e in particolare dal ripristino dell'obbligatorietà del ricorso alle convenzioni Consip (D.L. 168/2004), si è registrata una forte crescita, presumibilmente da ascrivere a: il crescente ricorso, da parte di numerose Regioni, alla distribuzione diretta dei farmaci; la tendenza, sempre più accentuata, all'esternalizzazione della fornitura dei servizi non sanitari e, infine, il crescente contenuto tecnologico delle attrezzature specialistiche utilizzate in Sanità. In particolare, l'intensificarsi della distribuzione diretta dei farmaci può determinare un trasferimento di parte della spesa farmaceutica convenzionata su altre voci del bilancio

sanitario (beni e servizi). A conferma di ciò è sufficiente ricordare che, secondo i dati del Ministero della Salute (appendice SA.1 del volume terzo), le Regioni in cui è prevalente il ricorso a tale strumento mostrano un tasso di crescita dell'aggregato beni e servizi superiore di oltre un punto e mezzo percentuale rispetto a quello delle altre Regioni (se si prescinde dal Lazio, il cui incremento, nell'ultimo triennio, si mantiene assai sostenuto).

Quanto, infine, alla componente privata della spesa per assistenza ospedaliera, la cui attività è di norma concentrata su prestazioni a non alta specialità, le determinanti dell'incremento, nella riconferma di tariffe DRG (*Diagnostic Related Groups*) più basse rispetto a quelle applicate negli ospedali pubblici, sono probabilmente da ricercare in un maggior ricorso da parte dei cittadini alle strutture in convenzione soprattutto in alcune Regioni, meno dotate di risorse ospedaliere pubbliche o caratterizzate da un ampio processo di allargamento dell'accreditamento al privato.

La crescita della spesa per altre prestazioni sanitarie (8,3%) è da imputare ai servizi a gestione diretta (+10,1%) e ai servizi in convenzione (+7,1%). Mentre l'incremento dei servizi a gestione diretta è da ascrivere al crescente potenziamento di alcuni servizi sul territorio, quali l'assistenza domiciliare (Adi) e l'assistenza in residenze sanitarie assistenziali per anziani non autosufficienti, per disabili e per tossicodipendenti (così come previsto nel Piano Sanitario Nazionale 2003-2005, che definisce e potenzia le modalità di intervento per l'integrazione socio-sanitaria sul territorio, alternative al ricovero), l'incremento dei servizi in convenzione è da imputare allo slittamento al 2005 del rinnovo della convenzione 2001-03 per i medici generici e pediatri convenzionati con il SSN e per i medici specialisti impegnati nelle strutture territoriali.

Altre prestazioni
sanitarie

2.9.2 La spesa per pensioni e rendite

Nel 2004, la spesa per pensioni e rendite è cresciuta del 4,2% (lo stesso tasso registrato nel 2003) ed il suo peso sul PIL è rimasto stabile al 14,4%. L'incidenza sul complesso delle prestazioni di protezione sociale erogate dalle Amministrazioni Pubbliche si è ridotta (dal 61,4% al 60,6%), confermando una tendenza registrata negli ultimi anni.

L'aumento è dovuto prevalentemente alla crescita degli importi delle prestazioni. Per adeguamento alla dinamica dei prezzi, i trattamenti sono stati incrementati dal 1° gennaio 2004 del 2,5%, percentuale applicata sulla base dell'inflazione fissata in via provvisoria per il 2003, mentre è risultato nullo il conguaglio per il 2002.

Il numero di nuove pensioni è stato, invece, in linea con le dinamiche conseguenti al progressivo innalzamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità.

Nell'ambito del settore pensionistico le principali innovazioni normative sono contenute nella legge approvata nel mese di agosto 2004 (Legge 243 del 23/8/2004) in materia di previdenza obbligatoria e complementare. In particolare, per chi matura i requisiti per il pensionamento di anzianità tra il 2004 e il 2007, sono state introdotte la certificazione del diritto alla pensione e la possibilità di rimanere al lavoro optando per l'esenzione totale dal versamento dei contributi previdenziali, che verranno, invece, percepiti direttamente in busta paga ed esentati dalla tassazione (cosiddetto *superbonus*). Ad oggi le domande presentate per usufruire del *bonus*, operativo dall'ultimo trimestre del 2004, sono più di 30.000 (31.381 al 31 gennaio 2005), di cui circa 20.000 accolte.

Anche l'incremento delle uscite per trattamenti assistenziali (pensioni e assegni sociali, prestazioni agli invalidi civili, ai non udenti e ai non vedenti e pensioni di guerra) ha registrato una dinamica particolarmente contenuta (+1,8%) e significativamente inferiore agli incrementi mostrati nel biennio precedente, quando la spesa era cresciuta a ritmi particolarmente sostenuti per effetto, soprattutto, dello smaltimento di giacenze di pratiche di liquidazione.

2.9.3 La disoccupazione

Nel 2004 l'ammontare delle spese per indennità di disoccupazione e assegni di integrazione salariale ha raggiunto i 5060 milioni di euro, 474 milioni in più rispetto al 2003 (+10,3% la variazione percentuale). La quota sul totale delle prestazioni di protezione sociale delle Amministrazioni Pubbliche nel 2004 (+1,6%) è aumentata di un decimo di punto percentuale rispetto all'anno appena trascorso; la quota in rapporto al Prodotto Interno Lordo è cresciuta di appena due centesimi di punto (0,37% nel 2004 rispetto allo 0,35% nel 2003). L'aumento delle spese destinate al sostegno della disoccupazione si deve anche all'incremento delle ore autorizzate di Cassa Integrazione nel settore industriale, registrato nel corso dell'intero anno.

Sul versante dei meccanismi di intervento sul mercato del lavoro si segnala che, con il Decreto Legislativo 251/2004, il Governo ha introdotto alcune modifiche ed integrazioni al decreto legge 276/2003, recante norme inerenti la riforma Biagi (l. 30/2003). Il decreto registra l'introduzione di un nuovo articolo (il 59 bis), che disciplina in modo transitorio i contratti di formazione e lavoro, e la sostituzione di quello che disciplinava il lavoro accessorio (art. 72). Inoltre, è aumentata la possibilità di derogare alle norme previste dalla legge Biagi sulla base di contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e associazioni dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative e sono state elevate le sanzioni a carico delle agenzie del lavoro per violazioni della normativa ad esse applicabile.

Si segnala il Decreto Legislativo 124/04, di riordino dell'attività di vigilanza, con il quale si ridisegna l'assetto dell'apparato ispettivo del ministero del *welfare* e degli Enti Previdenziali. Infine, è stato emanato il D. Lgs. 213/2004 in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro. In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali sono state, con la legge Finanziaria, previste le consuete proroghe annuali dei trattamenti di integrazione salariale.

2.9.4 Il sostegno dei redditi familiari e altri interventi

Nel 2004 le Amministrazioni Pubbliche hanno speso per prestazioni monetarie a sostegno dei redditi familiari 13.215 milioni di euro (pari al 4,1% della spesa complessiva in prestazioni di protezione sociale), con un incremento rispetto al 2003 del 4,6% (tabella TS. 3 del volume secondo). La spesa per la componente assistenziale (assegni e sussidi) ammonta a 2.197 milioni di euro (+14,2% rispetto al 2003), mentre quella previdenziale (assegni familiari, indennità di malattia, infortuni e maternità e sussidi) è pari a 11.018 milioni di euro (+2,9% rispetto al 2003). Le spese relative alle prestazioni sociali in natura (*market e non market*) sono pari a 4.994 milioni di euro (+5,8% rispetto al 2003).

La spesa complessiva raggiunge i 20.722 milioni di euro, l'1,5% del PIL (nel 2003, 19.908 milioni di euro, pari comunque all'1,5% del PIL) se si considerano, oltre alle erogazioni in denaro delle Amministrazioni Pubbliche, anche le erogazioni monetarie delle istituzioni sociali private con le medesime finalità.

La spesa per funzioni (famiglia, abitazione e interventi contro l'esclusione sociale) ammonta nel 2004 a 12.271 milioni di euro (appendice TS. 1 del terzo volume), con un incremento rispetto al 2003 del 2,6%, mentre in rapporto al PIL rimane sostanzialmente costante (0,9% del PIL).

Nel 2004 l'importo dell'assegno di maternità (L. 448/1998 art. 66) è pari a 1.391,75 euro (278,35 euro al mese per cinque mensilità) e la soglia dell'indicatore della situazione economica (ISE) per avere diritto a questa prestazione è 29.016,13 euro annui con riferimento a nuclei familiari composti da tre componenti. L'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori (L. 448/1998 art. 65), se spettante nella misura intera, è pari a 1.508,78 euro (116,06 al mese per tredici mensilità) e il limite ISE per avere diritto a percepirlo è di 20.891,60 euro annui per i nuclei di cinque componenti.

Il 31 dicembre 2004 si è conclusa la fase di sperimentazione dell'istituto del reddito minimo di inserimento, misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale prevista dalla Legge 450/1997. Tale programma erogava un assegno monetario ai soggetti in condizioni di bisogno e prevedeva anche interventi di integrazione sociale finalizzati alla promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica degli individui. Inizialmente i comu-

Assegno ai nuclei familiari con almeno tre minori e di maternità

Misure generalizzate di sostegno al reddito

ni coinvolti nella sperimentazione sono stati 39, selezionati dall'Istat sulla base di una graduatoria relativa agli indici di povertà; successivamente la sperimentazione è stata estesa ad altri comuni appartenenti alle aree in cui sono stati approvati i patti territoriali (in totale 307 comuni, di cui la maggior parte appartenenti alle aree meridionali). Scopo della sperimentazione di questo istituto era verificare fattibilità ed efficacia di una generale misura di sostegno al reddito, altrimenti prevista solamente per gli anziani e invalidi civili. La legge Finanziaria per il 2004 (L. 350/2003) ha stabilito che lo Stato concorre al finanziamento delle regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza (RUI); si tratta di un nuovo programma universale di contrasto alla povertà, le cui caratteristiche non sono state ancora definite, ma che sarà destinato a sostituire il reddito minimo di inserimento.

Assegno per ogni secondo o ulteriore figlio e misure a tutela della maternità e paternità

La legge 326/2003 ha previsto, a sostegno della natalità, l'erogazione di un assegno pari a mille euro, una tantum, per ogni figlio successivo al primo nato nel periodo compreso tra il 1° dicembre 2003 e il 31 dicembre 2004. In caso di adozione, tale agevolazione spetta indipendentemente dall'ordine di nascita. Il beneficio è concesso dal comune di residenza della madre, che deve essere cittadina italiana o comunitaria, indipendentemente dalla situazione economica della famiglia, e non costituisce reddito a fini fiscali e previdenziali.

La legge Finanziaria per il 2004 (L. 350/2003) ha modificato alcune norme del Testo unico sulla tutela della maternità e della paternità (D. Lgs. n. 151/2001). In particolare, essa ha previsto, per i dipendenti pubblici che svolgano la loro attività in una città diversa da quella di residenza della famiglia e abbiano figli di età inferiore ai tre anni, la possibilità di chiedere il trasferimento della sede lavorativa per un periodo di tre anni. Tale trasferimento è subordinato all'esistenza di un posto vacante di corrispondente posizione e all'accordo fra le Amministrazioni interessate.

Abitazioni in locazione

Per quanto riguarda le misure in favore delle famiglie in condizione di bisogno, prosegue anche nel 2004 l'erogazione del contributo monetario, previsto dalla legge 431/1998, per il sostegno all'accesso delle abitazioni in locazione. La legge 350/2003 ha inoltre istituito il Fondo per l'edilizia a canone speciale, il cui obiettivo è la costruzione e il recupero di unità immobiliari, nei comuni ad alta densità abitativa, da dare in locazione, ad un canone inferiore a quello di mercato, a famiglie con reddito annuo complessivo superiore a quello massimo previsto per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma inferiore ad un determinato limite fissato da ogni regione.

2.9.5. L'istruzione

Nell'anno scolastico 2004-2005 sono interessati da programmi di istruzione pubblica circa 7,7 milioni di giovani, con lievi e costanti miglioramenti nella propensione agli studi. Dai dati provvisori si conferma una lieve ridu-

zione delle iscrizioni alla scuola primaria e alla scuola secondaria di primo grado (in complesso, -0,5%), mentre continua la ripresa della secondaria di secondo grado (+2%). E' in continua crescita la presenza di alunni con cittadinanza non italiana, superiore al 3,5% del totale degli iscritti, più alta nei livelli inferiori di scolarizzazione, ma ormai prossima al 2% anche nella secondaria di secondo grado.

La scuola primaria vede incrementare la quota di iscritti per effetto del nuovo istituto dell'anticipo, che consente l'ammissione alle prime classi di alunni che compiono i sei anni entro il 28 febbraio successivo all'anno di riferimento. L'innalzamento dell'obbligo scolastico ha incrementato il numero degli studenti degli istituti d'istruzione secondaria superiore, ormai simile a quello della scuola primaria (2.516.000); tale numero è destinato ad aumentare nei prossimi anni per effetto dell'attuazione del diritto-dovere all'istruzione, che impegnerà gli studenti fino al 18mo anno di età.

Per l'università si conferma la crescita, realizzatasi negli ultimi anni, del tasso di prosecuzione dei diplomati e del tasso di scolarizzazione della popolazione in età 19-20 anni, grazie all'ampliamento dell'offerta formativa accademica, con corsi di durata più breve, con contenuti maggiormente professionalizzanti. I dati provvisori al 30 novembre 2004 segnalano, tuttavia, una lieve diminuzione del numero assoluto delle immatricolazioni (- 0,4 %).

L'anno 2004/2005 si può definire il primo anno scolastico di attuazione della riforma, dopo due anni di sperimentazione e di progetti innovativi.

Le istituzioni scolastiche, giunte al quinto anno di funzionamento in regime di autonomia, sono chiamate a sostenere l'impegno organizzativo; ciò vale in particolare per le istituzioni scolastiche del primo ciclo d'istruzione: istituti comprensivi, circoli didattici e istituti d'istruzione secondaria di primo grado, a seguito dell'approvazione del D.lgs 19 febbraio 2004, n. 59, Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53, con cui la riforma viene introdotta con gradualità a partire dall'anno scolastico 2004-2005.

Altri provvedimenti di rilievo sono stati:

- il finanziamento, con la Direttiva n. 60 del 26 luglio 2004, di 92,5 milioni di euro per i piani dell'offerta formativa e di formazione e aggiornamento nelle istituzioni scolastiche, cui si affiancano indicazioni per il supporto, monitoraggio e valutazione degli interventi previsti;
- la sottoscrizione, in data 25 novembre 2004, dell'Accordo, in sede di Conferenza unificata tra Miur, Ministero del Lavoro e Regioni, per l'istituzione nelle scuole secondarie superiori o nei centri di formazione pro-

Innovazioni
normative

- fessionali accreditati dalle Regioni di Poli formativi per l'IFTS (Istruzione Formazione Tecnica Superiore), riferiti a specifici settori produttivi;
- l'approvazione in Consiglio dei Ministri del decreto legislativo attuativo della legge 53/2003 relativo alla istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e di formazione professionale ed il riordino dell'INVALSI, Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione;
 - l'assunzione a tempo indeterminato di un contingente di 9.229 unità di insegnanti di religione cattolica, pari al 60% delle 15.366 assunzioni previste per il triennio;
 - l'assunzione nella scuola, con decreto-legge, di 15.000 unità di personale, con la rideterminazione delle graduatorie permanenti, al fine di poter effettuare le assunzioni in tempi utili per l'avvio dell'anno scolastico 2004/2005 in base alle nuove graduatorie;
 - l'approvazione in Consiglio dei Ministri di decreti legislativi sulla riforma della scuola, in attuazione della legge-delega 53/2003: l'innalzamento dell'obbligatorietà scolastica fino ai 18 anni e l'alternanza scuola-lavoro. Viene così assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età.

Per quanto riguarda l'università, con il parere espresso il 16 giugno 2004 dalla Camera dei Deputati, si chiude l'iter parlamentare del Decreto di modifica dell'ordinamento didattico universitario con l'introduzione del percorso a Y (1+2+2) in sostituzione del 3+2. Dopo un primo anno comune, vi sarà la separazione tra il percorso professionalizzante, che conduce alla laurea triennale (1+2), ed il percorso per gli studenti che dopo la laurea triennale intendano conseguire anche la laurea "magistrale" (1+2+2).

Altri provvedimenti di rilievo sono stati:

- il finanziamento per la costruzione o la ristrutturazione di residenze universitarie, per complessivi 16.000 nuovi posti in alloggi e residenze per studenti universitari, che saliranno da 30.000 a 46.000 posti;
- l'avvio della fase sperimentale dei Prestiti fiduciari - o d'onore - per gli studenti e l'aumento dei fondi per la concessione di borse di studio di 20 milioni di euro per gli anni 2004, 2005 e 2006;
- l'approvazione del disegno di legge-delega per il riordino dello stato giuridico dei docenti universitari, con cui si prevedono innovazioni per il reclutamento dei docenti e dei ricercatori e modifiche del trattamento giuridico ed economico;
- la presentazione (febbraio 2004) a Genova dell'Istituto Italiano di Tecnologia, con la missione di contribuire alla competitività e alla crescita del Paese, realizzando nuove tecnologie e nuovi prodotti.

Tabella 14 - PROGRAMMAZIONE 2000-2006 - FONDO SOCIALE EUROPEO: ATTUAZIONE FINANZIARIA AL 30.09.2004 (migliaia di euro)

OGGETTIVI / INTERVENTI (*)	Programmazione (2000-2006) (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	(B/A) %	(C/A) %	(C/B) %
Obiettivo 1	6.129.518,00	3.659.666,77	1.875.598,84	59,7	30,6	51,3
- Programmi Operativi Regionali	4.477.350,00	2.037.469,40	1.118.546,07	45,5	25,0	54,9
- Programmi Operativi Nazionali	1.652.168,00	1.622.197,37	757.052,77	98,2	45,8	46,7
Obiettivo 3	9.099.433,79	5.977.321,84	4.038.622,09	65,7	44,4	67,6
- Programmi Operativi Regionali	8.658.990,93	5.722.501,38	3.893.895,99	66,1	45,0	68,0
- Programmi Operativi Nazionali	440.442,86	254.820,46	144.726,10	57,9	32,9	56,8
P.I.C. EQUAL	788.800,00	350.577,58	136.121,11	44,4	17,3	38,8
TOTALE	16.017.751,79	9.987.566,19	6.050.342,04	62,4	37,8	60,6

Fonti: elaborazioni ISAE su dati SIRGS (Sistema Informativo della Regioneria Generale dello Stato)

Legenda**Obiettivo 1**

("promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardo nello sviluppo")

Regioni del Mezzogiorno

Obiettivo 3

("favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione")

Regioni del Centro Nord

P.I.C. EQUAL

(Iniziativa Comunitaria cofinanziata dal FSE, attraverso la quale la Commissione Europea intende sperimentare nuovi strumenti di lotta contro le discriminazioni e le disuguaglianze nel campo dell'occupazione).

Intero territorio nazionale

Con il 2004 si è avviata la fase conclusiva della programmazione 2000-2006 dei Fondi Strutturali, dopo la riprogrammazione di metà periodo. Con il FSE (Fondo Sociale Europeo) sono messi a disposizione, per i diversi Obiettivi in cui si articola l'intervento comunitario sul territorio italiano e con il Programma comunitario EQUAL, oltre 16.000 milioni di euro (compreso il cofinanziamento nazionale), il 42% dei quali destinato alle Regioni del Mezzogiorno (aree dell'Obiettivo 1). Nei primi cinque anni di programmazione (dati riferiti al 30 settembre 2004) è stato impegnato il 62,4% delle risorse complessive, contro il 53% dell'anno precedente, mentre i pagamenti ammontano al 37,8% delle risorse complessive, contro il 23,2% dell'anno precedente.

Larga parte di tali risorse è destinata ai giovani, coinvolti sia nel sistema di istruzione statale, sia nella formazione professionale a gestione regionale. Il cofinanziamento da parte dei fondi comunitari interessa iniziative relative a

Il
cofinanziamento
con i fondi
comunitari

tutte le fasce dell'istruzione pubblica: programmi contro la dispersione scolastica nell'obbligo e nella secondaria superiore, progetti di integrazione tra scuola e formazione professionale, corsi post-diploma di istruzione superiore (IFTS-Istituti di formazione tecnica superiore), interventi per l'orientamento universitario, corsi di specializzazione post-laurea. Accanto agli interventi a titolarità regionale (Piani Operativi Regionali - POR), sono previsti interventi a titolarità di numerosi Ministeri (Programmi Operativi Nazionali - PON). Tra questi vi sono due PON a titolarità diretta del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca per programmi da avviare nelle Regioni del Mezzogiorno: PON "Scuola per lo Sviluppo" (566,8 milioni di euro) e PON "Ricerca Scientifica, Sviluppo e Alta Formazione" (684,4 milioni di euro).

Per i territori dell'Ob.1, gli impegni di spesa relativi ai PON sono prossimi al 100% (98,2%), mentre più lontana è la quota per i Piani regionali, ancora al 45,5% delle risorse disponibili, anche se in accelerazione nei confronti del precedente anno (24,4%). Per le aree dell'Ob. 3, più elevata è la capacità d'impegno delle amministrazioni regionali (66,1%). Il programma EQUAL è sostanzialmente fermo, a riguardo degli impegni, in quanto l'avvio della seconda fase è programmato per l'anno 2005.

3. ALLEGATI STATISTICI

Allegato CN-1 - CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI - VALORI A PREZZI CORRENTI (milioni)				
AGGREGATI	1995	1996	1997	
RISORSE				
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	923.052	982.443	1.026.285	
Importazioni di beni e servizi fob	211.980	205.192	229.118	
di cui: acquisti all'estero dei residenti	12.533	12.930	14.879	
TOTALE	1.135.032	1.187.635	1.255.404	
IMPIEGHI				
Consumi nazionali	706.959	750.511	791.153	
- Spesa delle famiglie residenti	538.112	568.708	600.130	
- Spesa sul territorio economico	549.753	579.669	611.683	
- Acquisti all'estero dei residenti (+)	12.533		14.879	
- Acquisti sul territorio dei non residenti (-)	24.175	23.891	26.432	
- Spesa delle AA.PP. e delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	168.847	181.803	191.022	
- Spesa delle Amministrazioni pubbliche	164.819	177.568	186.426	
- Spesa delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	4.028	4.235	4.596	
Investimenti fissi lordi	169.321		180.165	
262.909				
- Investimenti fissi netti	48.371	52.906	54.538	
- Ammortamenti	120.950	127.259	132.849	
Variazione delle scorte e oggetti di valore	9.208	3.314	6.192	
Esportazioni di beni e servizi fob	249.544	253.645	270.672	
di cui: acquisti sul territorio dei non residenti	24.175	23.891	26.432	
TOTALE	1.135.035	1.187.635	1.255.404	