

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Il Rapporto di coordinamento guarda, più che nel passato, al percorso che attende il Paese nei prossimi anni.

Un percorso particolarmente stringente, che può rivelarsi di non facile realizzabilità e che, tuttavia, l'elevato peso del debito pubblico e la vulnerabilità che ne deriva, rende ancora più difficile e urgente. Il DEF 2014 ne ha dato una puntuale rappresentazione: l'indebitamento nominale, in quota di prodotto, è previsto in continua riduzione, collocandosi a fine periodo allo 0,3 per cento del Pil, un livello equivalente a quello del 1960 e il più basso dal 1946 a oggi. La spesa corrente si riduce nel periodo di 2,7 punti in termini di prodotto rispetto al 2013. Nonostante che gli andamenti tendenziali siano già collocati su un sentiero di rigore, per il 2015 e 2016 il rispetto degli obiettivi in termini strutturali richiede una correzione pari, rispettivamente, allo 0,3 e 0,6 del prodotto. La correzione porterebbe, sempre a fine periodo, il saldo di bilancio in avanzo, un risultato che l'economia italiana non realizza dal lontano 1925.

Obiettivo del Rapporto è, in primo luogo, valutare in quale misura gli interventi finora previsti dal Governo per rimuovere le difficoltà e le rigidità, che da lungo tempo incidono negativamente sulla crescita del Paese, possano concorrere al percorso di riequilibrio agevolandone la realizzabilità. Ciò, riducendo il rilievo di quelli che possono essere gli impatti indesiderati e ampliando l'effetto atteso sui parametri dello sviluppo. A questo mira la prima parte del Rapporto che, dopo un esame dei risultati del 2013, offre prime valutazioni sui possibili effetti sul potenziale di crescita delle riforme annunciate dal Governo.

Complementare è il secondo obiettivo: valutare l'adeguatezza della "strumentazione" di politica economica a muovere in direzione di una riqualificazione, oltre che di un tendenziale contenimento, della spesa. Un esame che è condotto a partire dai risultati degli ultimi esercizi e dalle più recenti modifiche intervenute nella normativa. Sono tre, in questo caso, gli angoli visuali assunti nell'analisi.

Il primo è inteso a verificare la possibilità di ricorso a strumenti di distribuzione dell'onere fiscale, oltre che di selezione dell'accesso a benefici pubblici e/o di differenziazione delle modalità con cui i servizi alla collettività vengono garantiti. A questo fine, l'esame va al principale tributo, l'Irpef, per valutare come, anche alla luce delle modifiche intervenute più di recente, sia possibile far riferimento ad esso per politiche redistributive. L'analisi si estende ad esaminare caratteristiche e potenzialità di uno strumento, l'Isee, nato alcuni anni fa

(e di recente modificato) proprio per sopperire alle difficoltà dell'imposta sui redditi delle persone fisiche nel gestire l'accesso alla spesa sociale.

Il secondo punto di osservazione è dato dall'operare delle amministrazioni centrali in direzione di un adeguamento degli assetti organizzativi e del conseguente ridimensionamento, in termini di strutture e di spesa, a fronte del mutare della ripartizione dei compiti istituzionalmente attribuiti ai diversi livelli di governo. In questo caso, pur se solo con alcuni esempi, si allarga lo sguardo alle modalità assunte da una organizzazione che ha scelto in più occasioni di trasferire all'esterno (ma solo apparentemente) rilevanti quote del proprio impegno settoriale, riducendo, almeno in parte, il significato di una rappresentazione della gestione che faccia riferimento al solo quadro ufficiale. Le misure di contenimento non possono non considerare tale area.

Vi è, infine, la necessità di guardare alla capacità degli strumenti - che da circa un decennio sono il riferimento dell'azione delle amministrazioni territoriali - di affrontare l'impegno richiesto: si tratta del Patto di stabilità interno e di quello della Salute. A partire dal prossimo esercizio, il contributo "standard" agli equilibri da parte degli enti territoriali sarà garantito attraverso il pareggio del saldo complessivo di bilancio, mentre - attraverso il Patto di stabilità interno - sarà possibile prevedere un contributo ulteriore agli obiettivi di finanza pubblica. Passi significativi sono stati fatti negli ultimi esercizi nella gestione della flessibilità territoriale a livello regionale (con i diversi sistemi di Patto regionale ...) ed il riferimento a tali esperienze potrà favorire il passaggio ad una "forma integrata"; ma è anche vero che occorre sciogliere i nodi che rimangono sul fronte delle regole standard, che devono garantire il funzionamento del sistema su cui applicare il vincolo fiscale. Per il settore sanitario, la necessità di trovare al suo interno le risorse per affrontare i nuovi bisogni e le somme da destinare al finanziamento degli investimenti, oltre a non ridurre l'impegno che si presenta per gli esercizi a venire, richiama proprio una revisione delle modalità e condizioni dell'accesso ai servizi sanitari.

2. Nel 2013, gli obiettivi di finanza pubblica sono stati conseguiti, con un indebitamento rimasto stabile al 3 per cento del Pil in termini nominali e diminuito di sei decimi di punto nella dimensione strutturale. Al risultato si è giunti in virtù di un forte contenimento del disavanzo di conto capitale che, a consuntivo, ha presentato un valore inferiore di quasi 14 miliardi rispetto alle iniziali stime programmatiche. Evoluzioni di segno opposto e di analoghe dimensioni hanno interessato il saldo di parte corrente. A sintesi di questi andamenti, l'avanzo

primario è sceso dal 2,5 al 2,2 per cento del Pil. Altresì determinante è stato il contributo fornito dalle Amministrazioni locali, il cui saldo primario ha registrato, a fine anno, un avanzo di 3,6 miliardi, a fronte di un deficit atteso di 7 miliardi.

La contrazione della spesa in conto capitale ha consentito di compensare la caduta del gettito fiscale, diminuito lo scorso anno dello 0,7 per cento. E' la seconda volta, dopo il 2009, che le entrate si riducono in valore assoluto; un fenomeno mai verificatosi nei precedenti cinquant'anni. L'andamento del gettito ha continuato ad essere penalizzato dalla recessione dell'economia e dalla conseguente erosione delle basi imponibili. L'output gap ha toccato, lo scorso anno, il punto di massima profondità dall'inizio della crisi.

Dopo un biennio di riduzione, le uscite primarie correnti sono tornate a crescere. L'incremento (+1,3 per cento) è stato superiore alla diminuzione (-0,5 per cento). E' tuttavia proseguita la flessione della spesa per redditi (-0,7 per cento) e per consumi intermedi (-1,4 per cento). Anche gli interessi sul debito sono diminuiti, grazie al continuo ridimensionamento dello spread. Nel complesso, l'aumento della spesa corrente – imputabile a prestazioni sociali e contributi alla produzione - è stato inferiore alla riduzione della spesa in conto capitale; le uscite totali sono, pertanto, diminuite dello 0,2 per cento, rimanendo per oltre 12 miliardi al di sotto delle indicazioni programmatiche del DEF 2013. Questi andamenti non sembrano aver compromesso i progressi realizzati negli anni precedenti, in termini di riduzione del grado di inerzia di alcune componenti della spesa corrente; permane, tuttavia, la preoccupazione per la flessione della spesa in conto capitale, che continua a garantire il rispetto degli obiettivi di saldo, pregiudicando però, in tal modo, il mantenimento e il rinnovamento del capitale infrastrutturale del paese.

3. Nel corso del 2013, ha preso corpo una sostanziale revisione della politica di bilancio. Il protrarsi della recessione e le esigenze di restituire alla manovra una funzione di stabilizzazione del ciclo hanno portato ad allentare il percorso programmatico. Ne è conseguita l'adozione di misure di segno espansivo, per un ammontare pari a 0,6 punti di Pil. Per l'operare dei provvedimenti varati negli anni precedenti, il segno complessivo della manovra è però rimasto restrittivo, come testimonia la riduzione del saldo strutturale.

La manovra di finanza pubblica non si è limitata a perseguire obiettivi di sostegno della crescita. Il passaggio alla nuova legislatura ha innescato una discontinuità nelle scelte di governo, manifestatasi nell'adozione di provvedimenti volti a rimuovere alcuni capisaldi della manovra correttiva in essere e, quindi, a cambiare il profilo della legislazione vigente. Si è trattato di un passaggio

complesso, che ha reso incerto il raggiungimento degli obiettivi di saldo e ha indebolito il disegno della politica di bilancio. Molto evidente è stata la divaricazione venutasi a creare fra il mantenimento di un impatto neutrale sui saldi, da una parte, e la movimentazione di ampie risorse all'interno del bilancio, dall'altra. I principali provvedimenti adottati nel 2013 hanno mosso risorse per quasi 15 miliardi, con un effetto sul saldo inferiore a 6 miliardi. Per il 2014, gli stessi provvedimenti sono attesi produrre un impatto sull'indebitamento inferiore a 1,5 miliardi, pur muovendo risorse per quasi 20 miliardi. Se considerata dal lato della ricomposizione del bilancio, l'azione di finanza pubblica è stata dunque tutt'altro che marginale e potenzialmente portatrice di effetti, sia macroeconomici che distributivi. Una compiuta valutazione di questi effetti è, però, resa difficile dalla numerosità delle misure adottate e dalla marginalità infine riservata a obiettivi più qualificanti.

Con il 2014, la manovra di finanza pubblica tornerà ad operare in condizioni di crescita dell'economia e di riduzione dell'output gap. Non mancano incertezze sulla forza della ripresa che si va configurando, ma vi è, al momento, consenso sul fatto che da quest'anno il Pil tornerà ad aumentare, dopo la riduzione del 2012-2013. Ciò consentirà di uscire da una conduzione emergenziale del bilancio, ma non offrirà margini di espansione dello stesso. L'operare della governance europea richiede, infatti, di proseguire il consolidamento della finanza pubblica. In primo luogo, perché il percorso verso il pareggio del saldo strutturale non è stato completato. In secondo luogo, perché in fasi di ciclo positivo, quale è quella attesa, il mantenimento di un pareggio strutturale implica la realizzazione di saldi attivi, che dovranno essere tanto più ampi quanto più robusta dovesse rivelarsi l'espansione del Pil. Per la politica di bilancio italiana, una vera e propria rivoluzione.

Il raggiungimento del pareggio strutturale era previsto per quest'anno. Con l'approvazione del DEF 2014 è stato però deciso di sospendere temporaneamente il processo di rientro, che riprenderà nel 2015; l'obiettivo sarà conseguito nel 2016. L'attuazione nel nuovo modello di governance europeo inizia dunque, in Italia, con un rinvio. Una scelta motivata alla luce dell'eccezionale profondità dell'output gap ereditato dal 2013 e dalla necessità di guadagnare il tempo necessario per avviare interventi riformatori ritenuti capaci di rilanciare le prospettive di crescita della nostra economia.

Nelle raccomandazioni del 2 giugno sul documento programmatico dell'Italia la Commissione europea, anche sulla base di diverse valutazioni sullo scenario tendenziale, ritiene che siano necessari sforzi aggiuntivi, in particolare per il 2014, per garantire la conformità al Patto di stabilità e crescita.

Il rafforzamento degli interventi volti ad alleggerire la pressione fiscale sui fattori di produzione, una rapida attuazione e un attento monitoraggio degli effetti delle riforme adottate in relazione al mercato del lavoro e un aggiustamento di bilancio con risparmi in grado di ottenere un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa rappresentano elementi ritenuti centrali per promuovere la crescita e per riassorbire eventuali scostamenti dal percorso di risanamento.

Per illustrare i vincoli che si presentano alla politica di bilancio in una fase di progressiva chiusura dell'output gap, il Rapporto contiene una serie di esercizi, volti a misurare gli effetti sul percorso di rientro del deficit strutturale di shock positivi di crescita conseguenti ai processi di riforma avviati.

I risultati mostrano come la necessità di ulteriori correzioni, con cui raggiungere il pareggio del saldo strutturale, permarrebbe anche in presenza di shock positivi sulla crescita. Solo un aumento della produttività totale dei fattori, elevando in misura consistente il livello del prodotto potenziale, consentirebbe di avvicinare il pareggio limitando l'intensità della correzione di finanza pubblica.

Nell'insieme, dunque, gli esercizi condotti confermano l'esigenza di adottare politiche capaci di sospingere un generalizzato aumento del grado di efficienza del sistema produttivo.

4. Un'analisi comparativa tra l'Italia e alcuni Paesi europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito) con riferimento ai principali aggregati di spesa pubblica (spesa complessiva, spesa per interessi e spesa primaria), nel periodo 2002-2012 mette in rilievo come in tutti i Paesi (e per la media EU), ad eccezione della Germania, nell'ultimo decennio la quota della spesa pubblica rispetto al PIL sia cresciuta, in particolare negli anni della crisi economica e finanziaria.

L'Italia presentava, all'inizio del periodo, una spesa primaria più bassa di quella tedesca (41,5 per cento rispetto a 45,0 per cento). A fine 2012 tale rapporto risultava invertito (45,2 per cento l'Italia, 42,3 per cento la Germania).

Nei primi anni del decennio la Germania ha avviato un piano di importanti riforme che l'ha condotta a ridurre considerevolmente il rapporto tra spesa pubblica

e Pil. Ciò le ha consentito, al giungere della crisi, nel 2008, una gestione anticiclica della spesa, senza che ciò travolgesse gli equilibri di bilancio.

Ha potuto attraversare la crisi e approcciare la nuova fase di ripresa globale in una situazione economica decisamente migliore sia della media dell'Unione, sia, in particolare, di quella italiana.

Sembra ragionevole che l'Italia si dia come obiettivo di giungere al termine della fase espansiva dell'economia globale, che stentatamente si avvia, con un livello della spesa in rapporto al prodotto simile a quello che la Germania seppe raggiungere nel 2007. Per compiere una valutazione complessiva riguardo ai risparmi di spesa teoricamente necessari per cogliere tale risultato, si è proceduto a un esercizio di benchmarking, assumendo, quindi, come riferimento la quota di prodotto che la Germania destinava al finanziamento delle diverse funzioni pubbliche nel 2007.

Sulla base di questa ipotesi, confrontando l'Italia del 2012 con la Germania del 2007, si sono delineate, in riferimento alle varie funzioni pubbliche, differenze, non tutte riconducibili a scelte proprie del modello nazionale.

L'Italia spende di più in otto delle dieci funzioni; la differenza è particolarmente significativa per la Protezione sociale, la Sanità e i Servizi generali. Le uniche aree nelle quali la spesa italiana risulta più bassa di quella tedesca sono quelle relative ad Abitazioni e assetto del territorio e alle Attività ricreative, culturali e di culto.

Complessivamente, la spesa pubblica sarebbe inferiore di 4,5 punti di Pil se ciascuna funzione pubblica assorbisse nell'Italia di oggi la stessa quota di Pil del 2007 in Germania. Di questa differenza 2,7 punti sarebbero già riassorbiti nel 2018 nel quadro tendenziale.

All'inizio del decennio scorso la Germania seppe cogliere l'occasione che le era offerta da un periodo di forte espansione dell'economia globale per introdurre radicali riforme del mercato del lavoro e per ridurre in modo sensibile il valore della propria spesa pubblica. In appena un decennio la "grande malata" è tornata ad essere "la locomotiva d'Europa", capace di fronteggiare meglio degli altri la crisi economica globale. Oggi la Germania ha un reddito pro-capite (a prezzi correnti) che è del 21 per cento superiore a quello italiano (nel 2002 era sostanzialmente uguale) e un tasso di disoccupazione (5,3 per cento) pari a meno della metà di quello italiano (12,2 per cento).

L'Italia, invece, negli anni di espansione dell'economia mondiale che hanno contraddistinto la prima parte del decennio scorso, ha lasciato crescere la propria spesa pubblica e ha rinviato le necessarie riforme dal lato dell'offerta. Si è così giunti, nel 2007, all'apice della fase di espansione, con un valore della spesa pubblica in rapporto al Pil pari al 47,6 per cento, di quasi quattro punti superiore a quello tedesco (43,5 per cento). La sfiducia dei mercati ci ha costretto a compiere un severo aggiustamento di finanza pubblica nel corso della recessione, con evidenti effetti pro ciclici.

Ora sembra presentarsi una nuova fase di espansione dell'economia globale; occorre che la nuova opportunità non vada perduta.

5. Il sistema tributario italiano è caratterizzato da un livello di prelievo eccessivo e mal distribuito. Le ragioni dell'economia e della politica spingono per una riduzione ed un riequilibrio della pressione tributaria, ma devono confrontarsi con i vincoli della finanza pubblica e con l'idoneità degli strumenti a disposizione. E' in questo trade-off che cercano di trovare spazio le politiche redistributive, siano esse basate su una concomitante riduzione del livello del prelievo e della spesa pubblica ovvero su uno spostamento del carico impositivo tutto interno al sistema tributario.

Fra le politiche del secondo tipo, un ruolo determinante ha avuto, e continua ad avere, l'Irpef, l'imposta più importante quanto a gettito (il 36 per cento delle entrate tributarie della P.A.) e quanto ad estensione della platea dei contribuenti (oltre 41 milioni nel 2012). Un ruolo che si manifesta sia nella capacità d'influire, unitamente al prelievo contributivo, sulla misura del cuneo fiscale; sia nel sovraccarico di responsabilità ad essa accollate: da quelle di gettito a quelle redistributive; da quelle di contribuire (tramite le sue addizionali) al finanziamento degli enti territoriali a quelle di regolare e selezionare l'accesso alla spesa sociale.

Nei suoi quaranta anni di vita, l'Irpef è stata oggetto di ampie e ricorrenti riforme (tre nell'ultimo decennio), è stata argomento di diversi disegni di legge di riforma fiscale (tre solo nell'ultimo quadriennio) ed è stata interessata da una molteplicità di interventi specifici. Nel corso dei primi cinque mesi del 2014, in particolare, si registrano già due integrazioni del sistema delle detrazioni (la prima nella legge di stabilità 2014, la seconda rappresentata dal "bonus" introdotto dal DL 66/2014). E ulteriori modifiche si profilano nella prospettiva della recente legge delega "per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" (n. 23/2014).

Si è trattato, in tutti i casi, di misure rilevanti, la cui efficacia, tuttavia, è risultata in larga parte condizionata dai limiti propri dell'imposta: quelli originari, espressi nel disegno che guidò i riformatori degli anni '70 del secolo scorso, e quelli sopravvenuti nel corso degli anni, anche sotto la spinta di istanze settoriali tese a risolvere in ambiti ristretti quelli che erano, e restano, i punti deboli dell'imposta e, più in generale, del sistema tributario del nostro Paese.

L'Irpef contribuisce significativamente a dare un contenuto ai due problemi che caratterizzano l'assetto impositivo in Italia: un prelievo elevato, con pesanti ricadute sul costo del lavoro e sugli equilibri dei sistemi produttivi; un prelievo segnato da una distribuzione che nella difficoltà di applicare concretamente le norme tributarie, finisce per vanificare anche il più equilibrato dei tax design. L'asimmetria che ne consegue, fra il paese reale e il paese fiscale, trova nell'Irpef una delle più significative spiegazioni.

Ci si sofferma, poi sulle "spine" dell'imposta: l'evasione e l'erosione. Pur nell'incertezza sulle dimensioni effettive del fenomeno, non c'è dubbio che l'evasione fiscale nel nostro Paese trova, in larga parte, origine e spiegazione proprio nell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il confronto internazionale continua a penalizzarci, anche a causa dell'intreccio fra evasione, corruzione ed economia sommersa. Ma, anche restando nei confini nazionali occorre prendere atto delle non confortanti evidenze che emergono, soprattutto sotto il profilo distributivo, dalle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti. Minori incertezze contraddistinguono, invece, l'erosione fiscale e riguardano non tanto le dimensioni del fenomeno, quanto le ragioni delle decisioni legislative che ne sono all'origine e le finalità associate ad un suo ridimensionamento. Analisi governative hanno portato a ricostruire l'ampio reticolo di esenzioni, agevolazioni, regimi speciali che depauperano anche la base imponibile dell'Irpef. Il confronto internazionale, d'altro canto, testimonia la forte ipoteca delle c.d. "spese fiscali" sulle dimensioni dell'intervento pubblico nell'economia. Nel caso dell'Irpef, peraltro, il ridimensionamento della base imponibile ha assunto nel tempo le caratteristiche di una vera e propria "fuga dalla progressività". Naturale, dunque, la scelta di intervenire, resa operativa da ultimo dalla legge di stabilità 2014. Anche in questo settore, tuttavia, si riproporrà il difficile bilanciamento fra ragioni dell'economia ed equilibri della finanza pubblica, nella consapevolezza che un ridimensionamento delle agevolazioni fiscali produrrà effetti diversi, a seconda che lasci inalterati tutti gli altri parametri dell'Irpef (con ciò inasprando il livello del prelievo) ovvero che rappresenti l'occasione proprio per un riassetto dell'intera impalcatura dell'imposta (a cominciare da scaglioni e aliquote) e per una chiara azione di redistribuzione del prelievo.

Fra i limiti sopravvenuti all'operatività dell'Irpef va annoverato l'intreccio crescente con le addizionali destinate al finanziamento di Comuni e Regioni. L'esplosione del fenomeno, associata ad un'incontrollata diversificazione territoriale delle aliquote, ha finito per impattare sull'Irpef alterandone l'incidenza e distorcendo ancor più gli equilibri distributivi. Il Rapporto dà conto dei risultati di una analisi che testimonia come, a risentire di tale intreccio, oltre ai contribuenti, sia la politica fiscale che, da un lato, vede ristretta l'area entro cui esercitare i propri obiettivi redistributivi e di gettito e, dall'altro, deve confrontarsi con scelte non sempre in sintonia effettuate da parte degli enti territoriali.

Si analizzano, infine, quelli che appaiono come dei veri e propri limiti specifici all'impiego dell'Irpef come strumento di governo della fiscalità. Quello più conclamato è certamente costituito dalla ridotta attendibilità dei redditi dichiarati da una quota rilevante della platea dei contribuenti; aspetto, questo, che è, fra l'altro, all'origine della costruzione dell'ISEE e della combinazione redditi-patrimonio ai fini della "prova dei mezzi" per accedere alla spesa sociale. Ci sono, poi, altri due limiti che hanno a che fare con l'assetto normativo che disciplina l'imposta: quello, innanzitutto, che restringe la praticabilità di interventi selettivi basati sulle aliquote (destinati, data la struttura per scaglioni, a ripercuotersi sui più disparati livelli di reddito); e quello, in secondo luogo, che frena e distorce l'efficacia di politiche redistributive basate sulle detrazioni d'imposta, in larga parte vanificate dal fenomeno dell'incapienza. C'è infine una sorta di limite sociologico e di psicologia sociale a modificare la struttura dell'Irpef: la riluttanza del decisore politico ad assumere decisioni di natura tributaria in una prospettiva che non si configuri come uno sgravio generalizzato. Accade così che scelte selettive, rientranti nell'ambito proprio e naturale della funzione della nostra principale imposta, siano affidate a strumenti "surrogati" ed improvvisati: dai "prelievi di solidarietà" (per livello o per tipologia di reddito), ai "bonus", ai tagli retributivi tout court. Tutte scelte che allontanano e rendono più difficile l'attuazione di un disegno razionale, equo e strutturale di riduzione e di redistribuzione dell'onere tributario.

6. *L'ISEE, l'indicatore che regola le condizioni di accesso alle prestazioni sociali agevolate, ha registrato una larga diffusione nel nostro Paese: lo hanno utilizzato poco più del 31 per cento dei quasi 60 milioni di italiani, ossia quella parte di popolazione collocata nei livelli più bassi di tenore di vita; vi hanno ricorso soprattutto i cittadini del Mezzogiorno, in misura doppia rispetto a quelli del centro e tripla rispetto alla popolazione del nord).*

A distanza di quindici anni dalla sua introduzione, si è recentemente proceduto ad una revisione dell'istituto, con l'obiettivo di porre rimedio ai limiti registrati nel tempo.

Il nuovo istituto non ha intaccato i caposaldi teorici e le preferenze consolidate della politica economica: risultano confermati l'abnorme ruolo assegnato al patrimonio familiare ai fini della determinazione dell'indicatore; la non piena separazione nella misurazione del reddito e del patrimonio; la definizione della scala di equivalenza impiegata per graduare l'ISEE in relazione al numero e ad altre caratteristiche del nucleo familiare.

Le novità che si registrano, tuttavia, riescono a ridurre alcuni difetti dell'ISEE pre riforma.

Da un lato, infatti, la valutazione del tenore di vita del nucleo familiare avviene tenendo conto di tutte le tipologie di reddito e di patrimonio, superando le esclusioni del passato.

Dall'altro, si ridefinisce la famiglia di riferimento e la relativa scala di equivalenza: sia individuando i requisiti del nucleo familiare "di fatto", sia accordando più incisivi benefici alle famiglie con più di due figli e/o con componenti disabili.

Una terza modifica di rilievo è costituita dalla definizione differenziata di nucleo in base al tipo di prestazione agevolata richiesta: ne deriva che possono essere calcolati più ISEE per lo stesso richiedente, ma anche che si riduce la necessità che gli Enti erogatori delle diverse prestazioni procedano alla fissazione di specifici criteri selettivi.

Infine, va registrata la novità di una scala di equivalenza in cui trova maggior rilievo la presenza di figli: si conferma il peso per nuclei con figli minori; viene aumentata la già prevista maggiorazione per i figli minori di tre anni; si introduce una nuova maggiorazione del peso per le famiglie con almeno tre figli, senza specificare né la condizione di essere a carico, né l'età.

Fra le novità dell'istituto riformato non compare, invece, l'estensione dell'area di applicazione. Da questo punto di vista, dunque, il nuovo ISEE conferma i limiti del vecchio: l'istituto è applicabile alla generalità di servizi o di prestazioni economiche resi dall'operatore pubblico ma continuano a pesare le esclusioni di prestazioni assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario.

In ogni caso, gli effetti della riforma, misurati attraverso un modello di microsimulazione, segnalano significative differenze rispetto al vecchio ISEE soprattutto in quattro direzioni: i) l'assegnazione di un maggior rilievo, nella costruzione dell'indicatore, al patrimonio, rispetto al reddito; ii) maggiori vantaggi

al lavoro dipendente; iii) più pronunciata attenzione a favore delle famiglie con tre o più figli; iv) maggiore valorizzazione per i nuclei con componenti disabili e non autosufficienti.

Il potenziamento del nuovo ISEE riflette, peraltro, il forte potenziamento dell'attività di controllo, conseguente all'evoluzione della disponibilità di banche dati e degli accresciuti poteri dei controllori. Un significativo valore aggiunto rispetto al passato, che promette un salto della qualità delle informazioni raccolte sulla base delle dichiarazioni rese dai cittadini (DSU) e assicura la costruzione di un indicatore in grado di discriminare con maggiore equità tra i diversi nuclei richiedenti l'accesso alle prestazioni sociali. Dovrebbe dunque attenuarsi il paradossale criterio selettivo che di fatto ha prevalso fino ad oggi, fondato sulla propensione a dichiarare il falso pur di accedere alle agevolazioni.

7. L'impatto della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico, hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, un notevole raddrizzamento, da imputare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa. Se si osservano i risultati del quadriennio 2010-2013, nei dati cumulati, le spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi diminuiscono dell'1,4 per cento; la spesa primaria dello Stato addirittura di quasi il 6 per cento.

Due puntualizzazioni: il 2013 segna una parziale interruzione del percorso di riduzione della spesa, con un rimbalzo che è più accentuato per lo Stato che per la spesa pubblica complessiva. In secondo luogo, il riequilibrio realizzato nel quadriennio è caratterizzato da un crescente sacrificio degli investimenti e delle spese in conto capitale. Una tendenza che accomuna amministrazione centrale ed amministrazioni territoriali.

La portata del contenimento della spesa statale viene colta con più efficacia se si evidenzia la sola spesa finale per prestazione diretta di servizi alla collettività e per la realizzazione di opere pubbliche. A tal fine, i consuntivi vanno considerati al netto dei trasferimenti correnti e in conto capitale destinati agli altri enti della pubblica amministrazione e, in particolare, alle amministrazioni regionali e locali.

Al netto di tali componenti, la spesa primaria dello Stato risulta diminuita, rispetto al 2010, di quasi il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo, anche se del tutto sbilanciato nella sua composizione interna: ad una riduzione del 3,4 per cento delle spese correnti (al netto degli interessi e dei trasferimenti ad enti pubblici) fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale che ha raggiunto il 26 per cento. La divaricazione tra spese correnti e in

conto capitale si amplia nel consuntivo del 2013, che registra il ritorno alla crescita delle prime (+2,0 per cento) e una pesante ulteriore decelerazione delle seconde (-27,3 per cento).

Nel Conto dello Stato il confronto tra il consuntivo e le proiezioni predisposte in occasione del DEF 2013 evidenzia un'inversione di segno nell'andamento delle spese correnti al netto degli interessi: si prevedeva una flessione dell'1,4 per cento, mentre il risultato indica per il 2013 un aumento del 2,5 per cento. Si tratta di circa 13 miliardi in più di spesa corrente primaria, solo in parte compensata da una riduzione della spesa per interessi che, sempre rispetto alle proiezioni dell'aprile 2013, ha superato i due miliardi.

All'aumento della spesa corrente primaria, rispetto al 2012, ha concorso in misura non trascurabile (oltre 2,5 miliardi) la dinamica delle altre spese correnti e, in particolare, dei contributi alla produzione.

Si può rilevare come l'intero contributo in termini di contenimento delle spese sia da imputare alla caduta della spesa in conto capitale, che evidenzia una marcata deviazione dal profilo indicato nel DEF 2013, che rifletteva una stima degli effetti di sostegno assegnati ai più recenti provvedimenti. Così, a fronte di un incremento degli investimenti fissi lordi previsto superiore al 23 per cento si verifica, a consuntivo, una flessione del 20 per cento; mentre ancora maggiore (30 per cento) è la caduta dei "Contributi agli investimenti esterni", per i quali si era previsto, invece, un aumento dell'8 per cento. Tra i fattori alla base dell'andamento sfavorevole, rispetto alle previsioni, della spesa in conto capitale dello Stato nel 2013 vanno segnalate, in particolare, con riguardo agli investimenti fissi lordi, le minori erogazioni di somme connesse alla ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto in Abruzzo e in Emilia e, con riferimento ai contributi agli investimenti, la mancata sottoscrizione dei contratti di programma con Anas e Ferrovie dello Stato.

Nel 2013, i consumi intermedi dello Stato, secondo la definizione della contabilità nazionale, segnano ancora una riduzione (-0,6 per cento) rispetto al 2012; un risultato molto distante sia da quello conseguito lo scorso anno (-16,7 per cento) sia dalla previsione che era stata avanzata nel momento del DEF di aprile 2013 (-9 per cento).

Ma l'analisi dei fattori che hanno determinato questo apparente minor rigore nel controllo della spesa statale richiede qualche puntualizzazione, al fine di non avanzare giudizi affrettati sull'efficacia dei provvedimenti intesi a ridurre ancora i livelli della spesa per acquisti di beni e servizi delle amministrazioni statali.

L'accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ha, infatti, determinato l'inclusione nel bilancio dello Stato delle entrate e delle spese concernenti tutti i giochi, le scommesse e le lotterie, fino al 2012 gestite dai Monopoli.

Se si effettua un confronto omogeneo dei risultati di bilancio, escludendo dal 2013 gli aggi di riscossione, la spesa per consumi intermedi risulterebbe segnare una riduzione di poco inferiore al 9 per cento, in luogo dell'aumento di oltre il 15 per cento che si evidenzia nelle risultanze del rendiconto dello Stato. Un andamento che indicherebbe come, anche nell'anno passato, le misure di controllo degli acquisti abbiano fornito esiti positivi.

8. A partire dal 2001, a seguito di modifiche istituzionali in senso federalista, competenze e spesa pubblica avrebbero dovuto orientarsi, in misura crescente, verso le amministrazioni territoriali, mentre una tendenza di segno opposto avrebbe dovuto segnare l'amministrazione centrale, non più (o in misura minore) chiamata ad assolvere ad alcune funzioni e alla prestazione di alcuni servizi alla collettività, ormai di competenza regionale e locale. Ciò riguarda, in modo particolare, alcuni settori di attività, come l'agricoltura, il sostegno delle imprese, l'ambiente e la cultura (per non dire della sanità).

Il sovraccarico di funzioni (e la conseguente lievitazione delle risorse pubbliche impegnate), eventualmente rilevabile in capo alle amministrazioni centrali, può essere valutato, con maggiore ponderazione, proprio se rapportato alle attese derivanti dall'attuazione del federalismo, che avrebbe dovuto comportare il trasferimento di intere funzioni (o di parti di esse) alla competenza delle amministrazioni territoriali.

Gli obiettivi di razionalizzazione degli enti pubblici statali e di riduzione dei loro costi di funzionamento sono targets ormai ricorrenti da quasi un quindicennio, anche se assumono un rilievo più pronunciato in una fase nella quale il riequilibrio strutturale dei conti pubblici affida un ruolo decisivo all'operazione di spending review.

A partire dal 2001, le leggi finanziarie annuali hanno sistematicamente introdotto disposizioni per il riordino degli enti pubblici e per il conseguimento di risparmi di spesa. Più di recente, il DL n. 112/2008 ha integrato la disciplina con il meccanismo "taglia enti", mentre con il DL n. 95/2012 è stata attribuita al Commissario straordinario per la spending review il potere di proporre regolamenti per il riordino degli enti pubblici. Numerosi sono stati anche gli interventi normativi

di razionalizzazione e di contenimento dei costi dell'ampia platea delle società partecipate.

Tuttavia, come è stato osservato, tutti gli interventi che si sono susseguiti hanno affrontato il tema degli enti pubblici prevalentemente con un approccio emergenziale di tipo quantitativo, privilegiando la prospettiva di una rapida resa in termini di tagli. E' mancata, in altri termini, una riflessione ponderata sulle linee strategiche del riordino degli enti, sostenuta da una approfondita ricognizione per settori di intervento, per categorie di soggetti, per profili organizzativi e contabili e, pertanto, in grado di avanzare proposte di razionalizzazione e di assicurare, in modo mirato e non lineare, risparmi effettivi e permanenti di spesa.

Allo scopo di effettuare un riesame critico degli strumenti di coordinamento, il Rapporto propone i primi risultati di una ricognizione avviata dalla Corte, la cui finalità principale è di disporre di elementi di informazione che consentano valutazioni sulla razionalità e sul costo di una organizzazione amministrativa che, certamente, vede ancora ampiamente presente in diversi settori di intervento l'amministrazione dello Stato centrale, se non una proliferazione di enti strumentali e società nell'orbita dei ministeri.

La rilevazione effettuata – che dovrà costituire lo spunto per una linea di lavoro continuativa - intende ricostruire il quadro della distribuzione di competenze e dei corrispondenti costi per l'Erario che, nei diversi settori di intervento, vede la compresenza delle strutture ministeriali e di numerosi enti strumentali e società partecipate. Una compresenza che, quando non sia finalizzata a fornire, con una chiara distinzione di ruoli, ben identificati servizi alla collettività, può determinare sovrapposizioni di compiti, talvolta duplicando funzioni e costi. Una duplicazione che può riguardare anche la distribuzione di funzioni tra enti e società.

Il criterio generale di riferimento è stato quello di "censire" gli enti, gli organismi e le società sottoposte alla vigilanza di uno o più Ministeri o della Presidenza del Consiglio, allargando opportunamente il perimetro osservato all'elenco ISTAT relativo alle amministrazioni centrali, poco meno della metà delle quali risulta soggetta alla vigilanza.

In coerenza con tale scelta estensiva, ai flussi di spesa per settori di attività direttamente riferibili al bilancio dello Stato sono stati affiancate informazioni sulle erogazioni a qualsiasi titolo destinate agli enti e alle società vigilate, sulla base di una complessa estrazione di dati contabili per ciascuno dei soggetti istituzionali censiti.

Si è, in tal modo, proposta una misurazione della spesa che il bilancio dello Stato mobilita per il funzionamento dell'intera costellazione riferibile, secondo le stime della Corte, all'amministrazione centrale, nei diversi programmi o settori di attività.

Allo stato dell'indagine, l'ammontare delle risorse "pagate" annualmente dallo Stato agli enti e alle società del "censimento" risulterebbe dell'ordine di 25 miliardi (un valore calcolato come media triennale): poco meno di 17 miliardi di tali pagamenti sono destinati ad unità istituzionali ricomprese nel perimetro Istat (S 1311), mentre ad enti e società esterne sono diretti circa 8,5 miliardi, quasi per intero assegnati alle società.

In termini generali, non può ritenersi che questo criterio di misurazione sia in grado di rappresentare, in modo esauriente, il peso sulla finanza statale riconducibile alle società vigilate, la cui attività conosce anche canali diversi di sostegno. Basti pensare come le società che operano nel settore energetico trovino copertura dei costi sostenuti per l'espletamento della loro attività in componenti tariffarie costituenti "oneri generali di sistema", corrisposte dagli utenti finali come voce di costo delle bollette energetiche. E per importi ingenti.

Considerazioni più operative, che affrontano i quesiti più critici in tema di mantenimento, soppressione o, comunque, revisione organizzativa e della spesa, sono avanzate nell'ambito di due specifici approfondimenti settoriali, relativi alla cultura e all'agricoltura, comparti nei quali la struttura organizzativa rilevata dalla Corte si articola, rispettivamente, in 27 e 25 enti e società direttamente riferibili ai ministeri vigilanti.

Attraverso un esame dell'attività e dell'organizzazione dei principali enti (e società) dei due settori prescelti si esprimono alcune valutazioni sulla sovrapposizione con le competenze affidate agli organi ministeriali o esercitate da altri soggetti istituzionali operanti nel medesimo comparto e, di conseguenza, sulla razionalità dell'assetto consolidato e sulla congruità del costo a carico della finanza statale.

La ricognizione delle società partecipate e vigilate strumentali per le amministrazioni dello Stato ha costituito, infine, l'occasione per comporre un quadro di informazioni contabili e organizzative utili per trarre indicazioni di prospettiva in termini di revisione o razionalizzazione degli assetti esistenti. Le privatizzazioni degli anni novanta, infatti, non hanno impedito il successivo processo di estensione del settore pubblico nell'economia, anche attraverso il ripetuto ricorso alla "societarizzazione" di funzioni amministrative, realizzata tramite la dilatazione del modello c.d. "in house". Delle cinquanta società di cui lo Stato è azionista di

riferimento, 23 svolgono attività prevalentemente strumentale per le amministrazioni centrali. Quest'ultime sono quelle maggiormente sensibili a processi di razionalizzazione. L'esercizio di funzioni tipiche delle Amministrazioni di controllo o vigilanti può porre problemi di duplicazione se all'interno dell'Amministrazione permangono e continuano ad operare strutture dedicate al medesimo fine.

9. Le risultanze del consuntivo 2013 e le stime contenute nel Documento di economia e finanza 2014, confermano il trend in diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, ritornata sotto controllo a seguito degli interventi avviati con il decreto-legge n. 78 del 2010. Nell'ultimo triennio la riduzione complessiva ha raggiunto i 4,6 punti percentuali. Il rapporto fra spesa di personale e prodotto interno lordo è previsto attestarsi, nel 2015, su un valore inferiore al 10 per cento; un dato che collocherebbe l'Italia ben al di sotto della media dei Paesi appartenenti all'Unione Europea.

Secondo le rilevazioni della Ragioneria Generale dello Stato, è proseguita anche nel 2013, seppure con valori più contenuti, la diminuzione degli occupati nel settore pubblico che, a partire dal 2008, ha superato i sei punti percentuali.

Questi risultati sono l'effetto di misure severe ed eccezionali, non replicabili all'infinito e solo in parte di carattere strutturale.

Le misure di contenimento della spesa, in particolare, hanno in parte acuito le criticità e le debolezze del sistema del Pubblico impiego in Italia.

Preoccupa, innanzitutto, il progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti, con dati che collocano l'Italia nei valori più alti nel confronto effettuato dall'OCSE tra i maggiori Paesi industrializzati: oltre il 50 per cento del personale pubblico si colloca, nel nostro Paese, nella fascia di età superiore ai 50 anni.

Sotto il profilo dell'assetto retributivo, il sistema italiano è negativamente caratterizzato dalla scarsa incidenza, sul totale dei compensi percepiti, delle voci realmente finalizzate ad incentivare la produttività dell'amministrazione ed il merito individuale.

Durante l'intero periodo della privatizzazione, al di là di reiterate affermazioni di principio, la leva salariale non ha mai rappresentato uno strumento per favorire l'innovazione e il cambiamento.

L'avvio di una politica in tal senso, secondo le indicazioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, appare, al momento, fortemente condizionato dalla scarsità delle risorse disponibili.

Alla ripresa della contrattazione collettiva nazionale è, dunque, affidato il non facile compito di assicurare una fisiologica dinamica delle componenti retributive fisse – compatibile con gli andamenti di finanza pubblica – e la contestuale revisione dei meccanismi che attualmente disciplinano la contrattazione di secondo livello, per la costruzione di un effettivo meccanismo retributivo incentivante e premiante.

Vanno affrontati i nodi, tuttora irrisolti, della dirigenza pubblica. A fronte di una sostenuta dinamica retributiva non è mai decollato un efficace sistema di valutazione della capacità manageriale, che avrebbe dovuto essere il presupposto per la corresponsione dell'indennità di risultato.

Il sistema di conferimento e di rotazione degli incarichi va temperato con l'esigenza di garantire il principio dell'autonomia gestionale dei dirigenti, rispetto agli organi politici di vertice delle amministrazioni.

Necessita, infine, di revisione l'attuale collocazione a livello dirigenziale di uffici che svolgono compiti interni alla struttura organizzativa nella quale sono inseriti.

Al di là delle criticità evidenziate, gli interventi in materia di pubblico impiego devono rappresentare un momento del complessivo ridisegno dell'assetto organizzativo e delle modalità di agire delle pubbliche amministrazioni.

Le politiche di personale devono ritrovare coerenza, sotto il profilo della individuazione del fabbisogno di professionalità nei diversi settori e sul territorio, con una prioritaria definizione dei compiti del settore pubblico e della loro distribuzione tra i diversi livelli di governo.

10. *Anche nel 2013 le amministrazioni locali hanno ottenuto un risultato migliore delle attese. Le spese complessive al netto degli interessi presentano per il terzo anno consecutivo una contrazione in termini assoluti, risultando in riduzione anche in termini di prodotto. Nell'ultimo triennio la contrazione ha superato il punto di Pil. Invariata, sempre in termini di prodotto, risulta la spesa corrente che consolida, quindi, i miglioramenti registrati negli ultimi anni.*

Il quadro tendenziale non offre le condizioni per un allentamento degli obiettivi a cui è chiamato il mondo delle autonomie. Tra il 2014 e il 2016 la spesa corrente delle amministrazioni territoriali, al netto della sanità, dovrebbe ridursi di 7 decimi di punto in rapporto al prodotto, con una flessione in termini nominali di oltre il 5 per cento. Un risultato che, seppur diluito nel triennio, già indica la difficoltà dell'aggiustamento richiesto, a prescindere dello sforzo ulteriore che

potrebbe essere necessario per garantire carattere strutturale agli interventi di riduzione delle entrate disposti con il DL 66/2014 (da coprire necessariamente attraverso un ulteriore taglio della spesa). Un quadro, è bene rammentarlo, in cui la spesa in conto capitale è prevista ancora in riduzione attestandosi all'1,5 per cento del Pil, rispetto al già modesto 1,8 per cento del 2013.

Il 2013 ha messo in rilievo anche il limite raggiunto dalla strumentazione posta finora in essere per il coordinamento della finanza pubblica.

In questi anni, per gli enti locali, l'efficacia delle misure contenimento è stata affidata più a meccanismi di riduzione delle risorse che all'operare di una regola fiscale, di volta in volta modificata per rispondere a esigenze ulteriori o per rimuovere difficoltà operative. Inefficace nel governare il contenimento della dinamica della spesa corrente, la regola si è tradotta in un progressivo processo di riduzione della spesa in conto capitale. Da qui l'importanza crescente delle misure di rafforzamento del Patto - tagli di risorse ed interventi di spending review - per assicurare il contributo delle autonomie locali alla finanza pubblica, instradando le amministrazioni su un percorso di revisione ed efficientamento della spesa corrente, che lo strumento del Patto non è di per sé riuscito a indurre con successo.

Anche nel 2013, a fronte delle misure destinate ad accelerare la spesa in conto capitale, l'effetto prodotto è rimasto di fatto limitato ad una agevolazione rispetto agli stringenti saldi programmatici (un allentamento molto consistente che nella sostanza ha annullato la manovra che il comparto avrebbe dovuto adottare per assicurare il contributo richiesto) ma non ha favorito una maggiore spesa rispetto a quella consentita dai limiti del Patto.

Inoltre, nonostante il buon operare delle flessibilizzazioni a livello regionale (i Patti di solidarietà), due risultati danno evidenza del limite raggiunto dalla regola fiscale: se oltre la metà della spesa in conto capitale pagata dalle amministrazioni comunali è imputabile a maggiori spazi ottenuti rispetto ai vincoli del Patto (un'apparente conferma che questo strumento agisce come freno alla spesa per investimenti), ad un tempo nell'esercizio sono risultati ampi i margini rimasti inutilizzati per ulteriori pagamenti. Su tali andamenti, più che il vincolo del Patto sembra aver inciso la condizione di fragilità finanziaria degli enti o la riduzione della stessa capacità progettuale conseguente all'incertezza sulla disponibilità di risorse anche per i continui mutamenti nel sistema di finanziamento.

Anche per le Regioni, gli obiettivi sempre più stringenti del Patto si sono riflessi, come nel passato, in una riduzione dei pagamenti in conto capitale, resa meno problematica solo da una sempre più netta flessione degli impegni per spese di investimento che si conferma anche nell'esercizio appena concluso.

Per questi enti, differenze residuano nelle spese per il personale, per l'acquisto di beni e servizi, nell'utilizzo di beni di terzi, oltre che nelle spese per gli organi istituzionali; anche se i margini di risparmio non devono esser sopravvalutati. I dati relativi alla gestione 2013 sembrano ancora una volta confermare la tendenza, pur tra differenze ancora significative, ad una contrazione del ruolo di spesa diretta (al netto di quella destinata alla sanità). Le Regioni sembrano veder evolvere il proprio ruolo nel raccordo e nel coordinamento degli interventi delle amministrazioni locali e di quelli infrastrutturali di matrice comunitaria. L'azzeramento delle risorse per le funzioni trasferite e il ritardo nella definizione di livelli essenziali di assistenza in importanti segmenti costituzionalmente tutelati (assistenza e trasporti) hanno contribuito a rendere la funzione obiettivo di questi enti meno chiara.

Difficile è, oggi, immaginare una riconfigurazione del Patto che non si fondi su un ridisegno complessivo del sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali. Ciò significa muovere con decisione, ma anche con realismo. Non si può più rimandare il completamento del sistema di finanziamento, la definizione di un sistema basato sulle capacità fiscali standard, l'individuazione, come si è fatto nella sanità, di fabbisogni e costi standard e meccanismi di responsabilizzazione che offrano un riferimento chiaro per il governo della spesa e la garanzia di livelli adeguati dei servizi per i cittadini.

Il rilievo delle incertezze sulla disponibilità di risorse e dei ritardi nella definizione dei bilanci di previsione, che sembrano ripetersi anche nel corrente esercizio, consigliano una attenta valutazione delle scelte da assumere e rafforzano l'utilità di interventi che incidano sulla rapidità e certezza degli esiti. Sono infatti le incertezze sulla disponibilità delle risorse, i tagli, le difficoltà di operare una effettiva programmazione dell'esercizio (in sintesi i vincoli finanziari) piuttosto che gli ostacoli attribuiti alla regola fiscale ad incidere sulla gestione.

Senza un'attenta revisione e selezione delle funzioni da conservare a garanzia dei LEA e per gli interventi a sostegno della crescita, ulteriori inasprimenti rischiano di tradursi in ulteriori (e in certa misura "casuali") differenze nelle garanzie offerte a cittadini e alle imprese o, peggio, in squilibri nascosti destinati a generare costi futuri.

11. *Il processo di riassorbimento dei disavanzi sanitari nelle regioni in squilibrio strutturale è proseguito anche nel 2013, pur presentando alcune incertezze. Non in tutte le Regioni i risultati economici mantengono il trend positivo degli anni precedenti: in alcune si segnalano ancora le insufficienze nella qualità dei*

servizi resi, nella appropriatezza e nella organizzazione delle strutture, che sono alla base delle difficoltà economiche esplose negli squilibri strutturali.

Si sta rivelando più difficile riassorbire in maniera duratura i disavanzi e più complesso risulta l'utilizzo degli strumenti di correzione. Con maggior frequenza si propone la difficoltà di conciliare le necessità proprie del settore (assistito da garanzie costituzionali, i LEA) e quelle delle altre funzioni regionali, sempre (e forse da troppo tempo) in sofferenza finanziaria.

Ciò nonostante, i progressi nel contenimento dei costi trovano comunque una conferma nel dato di consuntivo: la spesa è stata di circa 2 miliardi inferiore alle attese, confermando la sua stabilizzazione in termini di prodotto al 7 per cento.

La rete di valutazione costituita dai "Tavoli di monitoraggio e verifica" ha continuato a svolgere un ruolo prezioso a garanzia di un aggiustamento che sia realmente strutturale. La definizione di regole contabili e l'esercizio dei conseguenti controlli hanno consentito di prevedere uno stretto sistema di garanzie a tutela dell'aggiustamento, creando una "cortina di protezione" sulla destinazione dei fondi.

Le misure introdotte dai provvedimenti che hanno avviato a soluzione il riassorbimento dei ritardi di pagamento delle amministrazioni pubbliche dovrebbero impedire il ripetersi in futuro dei fenomeni di ritardo nel fluire delle somme destinate al sistema sanitario e naturalmente, di quelle che si configurano come vere e proprie distrazioni di risorse per altre esigenze e finalità.

Non privo di aspetti problematici, non solo da questo punto di vista, è il provvedimento che consente di destinare ad altre finalità gli sforzi fiscali attivati per gestire il processo di rientro degli squilibri sanitari. Una disposizione che spezza il collegamento tra un prelievo e la sua destinazione specifica, fondamento del "contratto" sottoscritto con i contribuenti al momento della definizione dei Piani di rientro. La destinazione ad altre finalità o, come in alcuni casi, il loro utilizzo per coprire oneri connessi alle anticipazioni necessarie per dare liquidità alle regioni, introduce elementi di opacità nel sistema, specie se tali importi sono dovuti a squilibri esistenti in altri settori.

Infine, il settore sanitario si trova oggi di fronte a scelte ancora impegnative anche dal punto di vista finanziario: interessato, da un lato, da ulteriori pressioni per una riduzione ulteriore di risorse, dall'altro, da necessità legate al progresso tecnico e all'accesso a nuovi e costosi strumenti di cura e, da un altro lato ancora, dalla difficoltà di mantenere elevati prelievi fiscali locali.

La scelta di non intaccare, almeno nel breve periodo, le risorse destinate alla sanità, ma di trovare all'interno del settore le risorse per affrontare i nuovi bisogni e le somme da destinare al finanziamento degli investimenti, non riduce l'impegno che si presenta per gli esercizi a venire.

A queste necessità se ne vanno aggiungendo altre. Come quella di creare condizioni competitive in tema di salute con gli altri paesi UE, derivante dall'applicazione della Direttiva Europea 2011/24 UE; di garantire adeguati standard di qualità e sicurezza delle cure ai cittadini italiani ed europei e di adeguare i nuovi livelli essenziali di assistenza; di rilanciare e rafforzare l'assistenza territoriale a causa della prevalenza di patologie croniche – degenerative dovute all'invecchiamento della popolazione; di superare le criticità, sempre più rilevanti ed emergenti su buona parte del territorio nazionale, derivanti dall'inquinamento ambientale, con inevitabili ricadute sulla salute dei cittadini e, quindi, sulla spesa sanitaria.

Tutti aspetti su cui il nuovo Patto della salute sarà chiamato a dare risposte effettive. L'importanza e l'urgenza di accelerare gli interventi di riadeguamento delle strutture e di miglioramento dell'appropriatezza delle prestazioni rese ai cittadini richiede, poi, la revisione dei meccanismi che governano il funzionamento del settore e il potenziamento degli strumenti a disposizione delle amministrazioni territoriali per la gestione delle prestazioni. Tutto ciò non può essere più, tuttavia, un alibi per un allungamento senza limiti del riassorbimento degli squilibri.