

NEWS

LA FINANZA PUBBLICA 2016



Alcuni stralci degli argomenti trattati dalla **Corte dei Conti nel Rapporto 2016**.

LA POLITICA FISCALE TRA VINCOLI E OPPORTUNITÀ

Con la crisi, le responsabilità addossate al sistema tributario sono molto cresciute di volta in volta con lo scopo di garantire l'equilibrio dei conti pubblici o sostenere la ripresa.

Sono quasi ottocento le misure sulle entrate contenute nelle manovre di finanza pubblica varate fino al 2015; con un impatto in termini di riduzione dell'indebitamento netto dell'ordine di 170 miliardi. Ad esse si vanno ad aggiungere le analoghe misure contenute nella legge di stabilità 2016: 22 di aumento e 45 di riduzione del prelievo, con un impatto netto di oltre 27 miliardi in termini di aumento dell'indebitamento.

Il 2016, dunque, ha ricevuto in eredità un sistema fiscale che soffre di vincoli stringenti. E' in questo quadro che si collocano le sfide che la politica fiscale dovrà affrontare per continuare nel percorso di

sostegno alla crescita con interventi di riduzione della pressione fiscale e per contribuire al superamento delle clausole di salvaguardia poste a garanzia dei conti pubblici.

Il nostro Paese continua a distinguersi nel contesto europeo per livello e distribuzione del prelievo. Alla fine del 2015, la pressione fiscale è stata del 43,3 per cento (tre punti superiore al livello di inizio secolo e quattro punti oltre quello medio UE). Nella distribuzione del prelievo si segnala un onere a carico dei fattori produttivi (redditi da lavoro e di impresa) decisamente superiore a quello sopportato dai consumi e dal capitale. Uno squilibrio che viene da lontano e che si consolida nel primo quindicennio degli anni duemila.

In particolare, l'Italia è:

- al secondo posto quanto a prelievo gravante sui redditi da lavoro (con il 42,8 per cento, quasi otto punti oltre la media europea);

- al terzo posto in quello sui redditi d'impresa (circa il 26 per cento, ossia ben oltre il 50 per cento della media UE);

LA CORTE DEI CONTI

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti hanno presentato il **"Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica"**.

"... la necessità di mantenere i saldi di finanza pubblica su un percorso di rientro del debito e di riduzione della pressione fiscale richiede l'assunzione di non semplici scelte sul fronte della spesa pubblica e sul sistema di intervento nell'economia a favore di famiglie e imprese. E' in questo quadro che l'attenzione prestata ai livelli di indebitamento, certo rispondente a una logica di semplificazione di regole che devono valere per un insieme ampio e soprattutto disomogeneo di Paesi, non deve impedire di articolare la discussione sulle molte innovazioni che hanno caratterizzato la gestione del bilancio pubblico italiano in questi anni di crisi economica. Proprio su questo si concentra l'analisi del Rapporto, che vuole offrire alla discussione di politica economica elementi di valutazione sulla composizione del bilancio, sulle dinamiche sottostanti i grandi aggregati di spesa ed entrata, sulle istituzioni che presiedono al coordinamento della finanza pubblica sul territorio nazionale..... Prioritario sembra, dunque, valutare quali di queste trasformazioni sia utile rafforzare e quali sia invece opportuno rivedere, perché, oltre alle dimensioni del disavanzo, contano le grandi scelte su cui si incardina il bilancio pubblico."



LA FINANZA PUBBLICA 2016

- al ventiduesimo posto (con il 17,7 per cento) nel prelievo sui consumi, quasi 4 in meno rispetto alla UE;

- al quarto posto sia nel prelievo sugli immobili che in quello gravante sull'energia.

L'imposizione sui consumi è condizionata **dall'Iva** il cui rendimento non raggiunge il 6 per cento del Pil, riconducibile a due fattori:

- una struttura impositiva penalizzata da un tasso medio di prelievo (15,5 per cento) fra i più bassi d'Europa (22^a la posizione italiana); vi concorre in misura limitata il livello delle aliquote (quella ordinaria è fra le più alte e il "tasso ridotto medio" eccede di quasi mezzo punto quello medio UE), mentre è decisiva la quota di base imponibile assoggettata ad aliquote ridotte (43 per cento), quasi il doppio di quanto si rileva per il resto d'Europa;

- l'elevato tasso di evasione: nelle stime del Mef, poco più di 40 miliardi annui, ossia il 34 per cento del gettito potenziale, più del doppio di quello (15,2 per cento) stimato per l'insieme dei Paesi UE.

Ancora maggiori i vincoli **per l'Irpef** che dovrebbe essere oggetto di un intervento di riforma entro il 2018 per:

- il restringimento della base imponibile prodotto dal moltiplicarsi di misure intese a contenere l'area di applicazione della progressività;

- le distorsioni che il sistema Irpef produce nella combinazione con altri istituti (forme "collaterali" di prelievo, trasferimenti monetari) che, concorrendo alla determinazione del reddito disponibile dei contribuenti, danno luogo, non di rado, a vere e proprie "trappole della povertà" (ossia, variazioni di prelievo superiori al 100 per cento del reddito che le ha determinate);

- l'intreccio con le agevolazioni: è proprio sull'Irpef che si viene a concentrare l'impatto erosivo, sia come numero (176, circa un quarto del totale), sia come ricadute sul gettito (ben 105 miliardi, ossia quasi il 40 per cento dei "costi" complessivi prodotti dal fenomeno).

Ma il fenomeno delle **agevolazioni** si estende a tutto il sistema tributario. Rispetto al 2011 (720 agevolazioni e un vuoto di gettito per 254 miliardi, secondo il monitoraggio della Commissione del Mef), si può oggi stimare una significativa dilatazione sia nel numero (799), sia nella perdita di entrate che ne deriva (313 miliardi); ciò che spiega la collocazione dell'Italia al secondo posto nella graduatoria internazionale sul livello di erosione del sistema fiscale.

Non meno rilevanti appaiono le difficoltà di cui soffre il **"sistema tributario" territoriale**, frutto di due fenomeni:

- da un lato, il progressivo ridimensionamento dell'autonomia impositiva;

- dall'altro, le modalità con cui sono state utilizzate dalle Autonomie locali le limitate leve disponibili.

Per dare corso alle riduzioni di prelievo già decise (Ires) o annunciate (Irpef) e, al contempo, affrontare la partita delle clausole di salvaguardia, sembra necessaria una strategia che punti a superare le rigidità, così contribuendo a trovare le modalità di copertura più adeguate.

Se, oltre al taglio delle spese, un contributo sarà necessario sul versante entrate, una ipotesi in discussione non escluderebbe, oltre ad una revisione delle spese fiscali, un intervento sull'Iva.

Un intervento che: i) si configurerebbe fra i meno distorsivi quanto ad impatto sull'economia; ii) resterebbe nell'area individuata dalla clausola di salvaguardia rinnovata per il 2016; iii) sarebbe "giustificato" dalla posizione di "fanalino di coda" che il nostro Paese occupa nella graduatoria europea sul rendimento dell'imposta; iv) sarebbe preferibile ad altre forme di imposizione indiretta, sia per l'ampiezza della base imponibile su cui si distribuirebbe, sia in considerazione dei ripetuti "stress" cui sono stati finora soggetti altri comparti (le accise, innanzitutto).



L'analisi effettuata nel Rapporto sembra suggerire in via prioritaria un profondo riassetto della base imponibile, redistribuendone la collocazione fra l'aliquota ordinaria e quelle agevolate. Un intervento di tale natura potrebbe consentire di dare una risposta anche all'esigenza di ridimensionare l'area di erosione legata al tributo.

I CONFINI DELL'INTERVENTO PUBBLICO: PRIME RIFLESSIONI

Una riflessione sulla qualità della spesa non può eludere la valutazione di possibili riduzioni del perimetro della PA nei servizi di pubblica utilità.

Se si guarda alle 10.315 amministrazioni pubbliche del conto consolidato che **controllano e finanziano le 10.964 imprese partecipate (di queste imprese le 7.767 attive occupano 927.559 addetti)**, seppure con pesi e modalità diverse, emerge in modo emblematico la **“ridondanza organizzativa” del sistema**, a cui si accompagna una spesa pubblica che stenta, per gli effetti delle politiche di contenimento degli ultimi dieci anni, a garantirne la sostenibilità.

La questione non può essere ricondotta solo alla misura delle risorse pubbliche impiegate, ma anche all'efficienza con cui esse vengono utilizzate, imponendo una riflessione sulla capacità di ridisegnare il modello di offerta di servizi in un contesto fortemente mutato dalla crisi.

I benefici attesi potrebbero, quindi, essere individuati in:

- un miglioramento della qualità dei servizi;
- una riduzione dei costi della loro fornitura in capo alla finanza pubblica;
- un equilibrato dimensionamento produttivo dei soggetti erogatori;
- l'ingresso di operatori privati, laddove compatibile con gli obiettivi perseguiti, oltre ad attrarre nuove risorse finanziarie per sostenere gli investimenti necessari all'innovazione del sistema produttivo, porterebbe a nuove esperienze gestionali, rilevanti per il rafforzamento competitivo nel posizionamento su mercati internazionali.

Infrastrutturazione, qualità più elevata dei servizi e costi più bassi rappresentano un guadagno di efficienza e di competitività del sistema economico nel suo complesso.

Muovere in queste direzioni non è, tuttavia, sufficiente se il processo non è accompagnato da un solido rafforzamento delle attività di regolazione, affinché sia sempre garantita la coesione sociale e i fondamentali diritti di cittadinanza.

IL RIDISEGNO DELLE STRUTTURE E LA REVISIONE DELLA SPESA NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Nel periodo 2000-2007, la spesa primaria della PA è cresciuta ad un ritmo annuo poco inferiore al 4,5 per cento, una dinamica sostanzialmente in linea con la media europea (con la Germania sotto la media, la Francia in linea e Spagna e Gran Bretagna molto al di sopra).

Tra il 2007 e il 2014, il livello nominale della spesa primaria aumenta dell'1,5 per cento medio annuo. La decelerazione della spesa è stata attenuata dall'andamento della spesa pensionistica e dagli interventi di sostegno dei redditi (ammortizzatori, indennità di disoccupazione, ecc.), che hanno segnato aumenti di rilievo, a fronte di una crescita nominale del Pil pressoché nulla (+0,3 per cento annuo). Le riforme succedutesi nel tempo hanno, infatti, ridotto in modo netto il ritmo di crescita della spesa pensionistica (dal 4 per cento annuo del periodo pre-crisi al 2,5 per cento degli anni del riequilibrio), ma l'elevata quota che le pensioni ancora rappresentano sulla spesa pubblica totale (circa il 28 per cento contro il 22 per cento della media europea) impone, necessariamente, di controbilanciare – almeno nel breve – tale crescita con uno sforzo più intenso di contenimento sulle altre categorie della spesa.

Il crollo degli investimenti pubblici, in particolare, testimonia un riequilibrio molto sbilanciato nella composizione della spesa.



LA FINANZA PUBBLICA 2016

Guardando alle principali “missioni” in cui è articolato il bilancio dello Stato, le modifiche intervenute nella composizione della spesa tra il 2009 e il 2014 appaiono significative:

- la missione “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, che mantiene nell’intero periodo l’incidenza più elevata sui costi totali, segna la diminuzione più rilevante della propria quota (-2,7 per cento);
- anche l’“Istruzione scolastica” subisce una netta flessione sul totale della spesa statale (- 1,7 per cento);
- aumenti di incidenza intorno al 2 per cento caratterizzano le missioni relative alle politiche previdenziali e ai diritti sociali.

In rilievo elementi ulteriori:

- alla riconferma di tendenze già verificate (come la riduzione del costo del personale e dei costi di gestione) si aggiunge la flessione dell’input di lavoro (tra il 2009 e il 2014, dell’ordine di 165 mila anni persona);
- crescono i costi dislocati alle altre amministrazioni, mentre si prosciugano significativamente le risorse destinate a famiglie e imprese che, insieme, forniscono una grossolana rappresentazione del “prodotto” dell’azienda Stato;
- si accentua lo squilibrio tra costi delle strutture e misura delle attività gestite: se nel 2009 tale rapporto poteva essere stimato 10 a 1, il 2014 segnalerebbe un aumento non irrilevante, che porterebbe l’indicatore a 14 a 1.

Emergono le rigidità nell’organizzazione dell’intera PA e una mobilità inferiore all’1 per cento, pur in presenza di cambiamenti rilevanti nella distribuzione delle competenze e nello svolgimento di compiti e funzioni.

LA SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA

Alla fine del 2014, la spesa previdenziale ha quasi raggiunto i 300 miliardi, poco più dei due terzi della complessiva spesa per la protezione sociale, risultando in larga parte (87,2 per cento) assorbita dalle **prestazioni pensionistiche**.

Si tratta di dimensioni che scontano una significativa crescita durante gli anni della crisi, con un’impennata (+22 per cento) fra il 2007 e il 2014 che non ha pari fra le altre spese correnti. Un fenomeno, questo, che riflette in larga parte l’innalzamento dell’età media che, nell’arco di otto anni, è cresciuta di un anno e mezzo per le pensioni di anzianità e di tre anni e mezzo per le pensioni di vecchiaia. Diverso è il quadro che si configura per il futuro.

Le previsioni a lungo termine segnalano un andamento della spesa pensionistica, come pure di quella per prestazioni sociali nel loro complesso, “rassicurante” (circa 2 punti in meno l’incidenza sul Pil) e, comunque, tale da distinguere l’Italia rispetto alla gran parte degli altri Paesi europei.

Il ciclo ventennale di riforme - avviato, fin dagli anni novanta - è riuscito a dare una risposta anticipata agli effetti del progressivo invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità finanziaria della spesa previdenziale. Il nuovo sistema, oltre ai pregi, evidenzia tuttavia incertezze e rischi.

Fra le prime: i) la pensione dei lavoratori poveri (quel 20 per cento di pensionati che riceve un trattamento mensile inferiore a 750 euro), un fenomeno che trae origine dalla partecipazione discontinua al mercato del lavoro e che vede particolarmente esposte le donne e, più in generale, l’ampia coorte di lavoratori soggetta a rapporti di lavoro precari; ii) la flessibilità in uscita dal mercato del lavoro possano comportare dei costi rilevanti non solo per i giovani in cerca di lavoro, ma anche per il sistema delle imprese. I rischi, invece, sono legati all’evoluzione del quadro economico e sociale e scaturiscono dalle incertezze che circondano le variabili su cui poggiano le valutazioni sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo (ipotesi demografiche, di crescita del prodotto, di partecipazione degli individui al mercato del lavoro, di sostenibilità sociale del flusso migratorio ipotizzato, ecc.). Il sistema pensionistico, insomma, è in equilibrio a patto che l’Italia torni, da subito, anche se gradualmente, su un sentiero di crescita moderata.



NUOVE REGOLE PER REGIONI ED ENTI LOCALI ALLA PROVA

Gli anni della crisi hanno visto un sostanziale riassorbimento degli squilibri della spesa delle amministrazioni locali.

La spesa primaria complessiva (al netto dei trasferimenti a PA) è pari al 14,2 per cento del prodotto nel 2014 (il 13,8 per cento nel pre-consuntivo 2015) contro il 15,4 per cento nel 2009.

- Le regioni hanno registrato una flessione di circa il 20 per cento, come risultato della riduzione della spesa corrente netta dell'8 per cento e di quella in conto capitale del 40 per cento;

- più netto è il risultato delle province (-24,7 per cento la spesa corrente netta, -45,8 per cento quella in conto capitale);

- nel caso dei comuni, il drastico taglio della spesa per investimenti (- 34,2 per cento) si è accompagnato ad un aumento della spesa corrente (netta), seppur di poco superiore all'1 per cento all'anno;

- significativa ma più lenta è stata la riduzione degli enti dei servizi sanitari locali (-1,2 per cento).

Il **comparto regionale** è uscito profondamente mutato dalla crisi:

- la riduzione delle risorse (al di là di quelle per la sanità) ha portato ad un aumento della concentrazione della spesa. Nelle RSO nel 2014 circa l'80 per cento (68 per cento nel 2009) degli impegni è destinato a quattro comparti: Istruzione, Assistenza, Trasporti e Amministrazione generale. La continua caduta delle risorse amministrate, forse più delle necessità del riassetto istituzionale, rende urgente un'attenta verifica delle competenze di questo livello di governo;

- nelle RSO meridionali, si è ridotta la differenza dei pagamenti in conto capitale in termini pro capite rispetto al resto del Paese (da 1,7 volte quelli medi nazionali nel 2009 a 1,5 nel 2014), segnalando una crescente difficoltà di realizzazione della spesa;

- sono aumentate le differenze nella destinazione delle risorse (in parte frutto delle specificità territoriali). Ciò non può non tradursi in livelli di servizi diversi tra aree: 22 euro la spesa pro capite per l'assistenza al Sud, 50 euro al Centro, oltre 126 euro al Nord;

Anche **il 2015 si conferma di segno restrittivo:**

- si contrae la spesa corrente (in media del 2 per cento) con intensità diverse in tutte le regioni (nel Nord solo la Lombardia registra una forte accelerazione dei pagamenti);

- la spesa in conto capitale cresce oltre il 16 per cento in impegni e flette del 7,6 per cento per pagamenti; solo le regioni meridionali registrano un incremento, sia in competenza che in cassa, grazie ai progetti finanziati da Fondi UE;

- nel Centro Nord, solo due regioni (Lombardia e Umbria) presentano un aumento della spesa in conto capitale, ma solo in termini di impegni;

- tutte le regioni hanno rispettato gli equilibri di bilancio, con margini più o meno ampi per saldo, nonostante la cessione di spazi finanziari alle amministrazioni locali (circa 1 miliardo).

Per i comuni i primi dati 2015, oltre a testimoniare il rispetto degli obiettivi, confermano l'efficacia delle misure volte ad agevolare il passaggio alle nuove norme di contabilità e a invertire la tendenza alla compressione degli investimenti.

Continua l'azione di **contenimento della spesa corrente**, mentre è in **crescita quella in conto capitale** complessiva (e lo è in misura ancora più accentuata quella netta rilevante per il Patto). L'aumento più elevato si registra tra i comuni più piccoli (41,1 per cento), mentre le grandi città rappresentano l'unica fascia demografica in flessione (-16 per cento): solo 4 comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti aumentano i pagamenti rispetto al 2014. Dal punto di vista territoriale, **la crescita della spesa** si conferma in tutte le regioni meridionali. Si consideri che degli 1,3 miliardi complessivi di pagamenti effettuati con risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'UE, 1,2 miliardi appartengono a comuni del Sud e delle Isole.



LA SANITA'

I primi dati sul **consuntivo del 2015 confermano le tensioni sul fronte della spesa sanitaria**. I risultati di esercizio (considerando le aziende in avanzo e alcune correzioni) presentano un seppur limitato peggioramento: le perdite aumentano dagli 870 milioni del 2014 a circa 1 miliardo, quale effetto di una sostanziale invarianza dei ricavi a fronte di un lieve aumento dei costi.

Negli anni della crisi, il contributo del settore sanitario al risanamento è stato di rilievo: una flessione della spesa in media di 2 punti all'anno, in termini reali, tra il 2009 e il 2014.

I dati **OCSE** offrono alcuni spunti di riflessione:

- dal punto di vista delle strutture di assistenza, non dissimile è la numerosità del personale medico (i medici per 1000 abitanti sono 3,9 in Italia contro 4,1 in Germania, 3,1 in Francia e 3,7 in Spagna);
- si amplia il distacco in termini di posti letto, sensibilmente inferiori in Italia (3,4 per 1000 abitanti contro 8,3 in Germania, 6,3 in Francia e 4,8 in media nei paesi Ocse);
- alla riduzione delle strutture ospedaliere non corrisponde, tuttavia, un recupero dei posti in strutture residenziali LTC in rapporto alla popolazione anziana;
- positivo il confronto in termini di utilizzo delle strutture e contenimento degli interventi inappropriati, ma con evidenti margini per un recupero ulteriore;
- elevate le dotazioni tecnologiche.

La flessione della spesa pubblica nel settore ha comportato un peggioramento delle condizioni sotto due aspetti: l'aumento del contributo richiesto direttamente ai cittadini: nel 2013 esso costituiva il 3,2 per cento della spesa complessiva.

Nei prossimi anni il settore dovrà riassorbire le rilevanti differenze a livello territoriale e assicurare il contributo richiesto al risanamento finanziario. Ciò richiede una valutazione dei margini di manovra che possono derivare dal superamento di inefficienze gestionali e organizzative e un'attenta verifica della funzionalità degli strumenti finora utilizzati.

I risultati degli ultimi esercizi hanno messo in evidenza le **difficoltà di alcuni strumenti**:

- i tetti alla spesa e il payback sui farmaci (che si vuole estendere ai dispositivi medici) non riescono a incidere su dinamiche della spesa sottoposte ad esigenze diverse da quelle finora conosciute;
- la regolazione degli acquisti attraverso il ricorso a prezzi di riferimento si scontra con la forte varietà e disomogeneità dei prodotti. I dati diffusi dall'Anac se, da un lato, confermano margini di risparmio consistenti, dall'altro, segnano la difficoltà di ottenere risultati significativi in un mercato in rapida mutazione anche in termini di innovazione;
- è necessario rendere più appropriato e mirato l'accesso alle prestazioni (tickets), e dare flessibilità gestionale a strutture in continua ricerca di un equilibrio.

Per rimuovere le distorsioni e monitorare di continuo il conseguimento dei risparmi attesi e la tenuta degli obiettivi di qualità dei servizi, si può contare oggi sulle crescenti potenzialità dei **sistemi informativi**.

Risposta adeguata alle esigenze di un sistema che si deve confrontare con nuove opportunità di cura e esigenze crescenti di una **popolazione tra le più longeve**.

