Tiziano Vecchiato

Salute, famiglia e poveri nel Ddl di bilancio 2017

Il Disegno di legge di bilancio 2017 sintetizza i principali problemi sul tappeto che il nostro Paese deve affrontare. Consente di capire come il Governo e le forze politiche prendono decisioni, con quali priorità e con quali risorse. Come sempre la coperta è stretta e dare ad un problema significa togliere agli altri. L'articolo si concentra su tre questioni fondamentali che interessano la vita quotidiana di tutti: salute, famiglia e povertà. Il loro intreccio è spesso frutto di sofferenza, esclusione e precarietà. Il Ddl può fare di più e sarà interessante vedere se e come l'iter parlamentare sarà in grado di scelte coraggiose e lungimiranti.

Decisioni in corso

Il disegno di legge n. 4127 Camera dei Deputati sul tema «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019» è stato presentato dal ministro dell'economia e delle finanze il 29 ottobre 2016. Sono in corso i lavori parlamentari di discussione e proposta di emendamenti prima dell'approvazione. È strutturato in tre tomi per un totale di 1670 pagine (396 il primo, 286 il secondo e 988 il terzo). Gli allegati tecnici così articolati aiutano a entrare nel merito delle scelte e nelle ricadute per il bilancio dello stato e dei rispettivi ministeri.

Nel Ddl ogni articolo tratta una questione, ne definisce i requisiti tecnici, i valori economici. La lettura non è facile e mette alla prova le capacità dei parlamentari per entrare nel merito e nelle possibili ricadute. Non è, come si potrebbe pensare, problema di tecnica giuridica, ma di visione organica dei contenuti, necessaria per capire di «cosa

AUTORE

- *Tiziano Vecchiato,* direttore-Fondazione «Emanuela Zancan», Padova.

si sta parlando», «come se ne sta parlando», «in vista di quali risultati». Per i cittadini il compito è più difficile e sono costretti ad esercitare il diritto all'informazione e alla partecipazione utilizzando le schede di sintesi messe a disposizione dai mezzi di comunicazione. Il risultato è che ognuno guarda il contenuto che gli interessa, slegato dal quadro di insieme e dalle ricadute economiche che non dipendono da ciascuna voce di spesa ma dal loro equilibrio dinamico. Per questo aggiungere risorse da una parte significa toglierne dall'altra, con una competizione dei bisogni e degli interessi molto accesa.

Le domande che si pone il lettore sono semplici e dirette: quali obiettivi e come vengono perseguiti? Come vengono affrontate le questioni della vita delle persone in materia di salute, servizi sociali, giovani, famiglie, poveri e impoveriti?

È necessario indicizzare i contenuti per voci generali e specifiche così da ricavare grappoli di scelte per meglio capire «cosa», «come» e «perché». La cultura politica e la tecnica giuridica ci hanno purtroppo abituati ad una programmazione basata su scelte tenute a distanza di sicurezza dalla verificabilità e dalla possibilità di capire se quello che si vuole conseguire è ragionevole, raggiungibile e con quali possibili risultati.

Nel «pubblico» è normale che sia così, che ai piani non facciano seguito scelte applicative verificabili con rendicontazione dei risultati. Una delle giustificazioni spesso utilizzate è che in un sistema multilivello (lo stato, i relativi ministeri, le regioni e i relativi assessorati, le autonomie locali fatte di comuni grandi e piccoli) è difficile fare sintesi e identificare responsabilità dirette. Alla fine la colpa può sempre essere di qualche altro, lungo l'asse verticale (multilivello) e lungo l'asse orizzontale (i centri di responsabilità paralleli di ogni livello).

Se gli obiettivi strategici sono gestiti in questo modo i tempi diventano poco controllabili e verificabili. La nota integrativa contiene:

«– le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera e le priorità politiche, in coerenza con quanto indicato nei documenti e negli atti di indirizzo e di programmazione;

– il contenuto di ciascun programma di spesa;

– l'indicazione delle risorse finanziarie per il triennio di riferimento con riguardo alle categorie economiche di spesa, i relativi riferimenti legislativi e i criteri di formulazione delle previsioni;

– il piano degli obiettivi, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, correlati a ciascun programma, e i relativi indicatori di risultato in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo e tenuto conto delle indicazioni fornite a tutte le amministrazioni pubbliche non territoriali in materia di definizione di piani degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio» (Relazione tecnica p. 60, Tomo I).

Si richiama anche il decreto legislativo n. 91/2011, che contiene disposizioni in materia di armonizzazione contabile, in base alle quali tutte le amministrazioni pubbliche non territoriali devono predisporre, in allegato al proprio bilancio di previsione, un documento denominato «Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio».

Lo fa anche il Ddl n. 4127utilizzando 4 gruppi di indicatori: gli indicatori di risultato sono circa il 45% (sono indici proxy del tipo % di beneficiari, % di utenti di un servizio, qualità percepita dagli utenti, …); gli indicatori di realizzazione fisica pesano per il 33%; gli indicatori di realizzazione finanziaria pesano circa il 19% (% di impegni sugli stanziamenti disponibili, % di pagamenti sulla massa spendibile,...). Ci sono anche indicatori di «impatto», ma non raggiungono il 4% del totale degli indicatori. Per giustificare questa insufficienza la relazione dice che «sono gli indicatori più significativi, ma anche i più difficili da misurare, in quanto sono caratterizzati da forti interdipendenze con fattori esogeni all'azione dell'amministrazione» (p. 64).

In sostanza il Ddl di bilancio è consapevole di questa difficoltà e cerca di aggregare tanti punti in scelte per competenza lasciando ad altri il compito di aggregare le decisioni puntiformi in linee strategiche coerenti e dotate di senso. Degli oltre 861 miliardi di spesa complessiva l'80% è destinato a obiettivi strutturali e il 20% ad obiettivi strategici.

Contenuti di interesse sociale

Uno sguardo generale

Le misure per la crescita si compongono di detrazioni fiscali, deduzioni, crediti di imposta, riduzioni, proroghe, abolizioni e misure per gli investimenti con sostegni agli investimenti, agevolazioni, rifinanziamenti, *start up*, efficientamenti, rientro di ricercatori. Il lavoro e le pensioni sono affrontati con premi di produttività e welfare aziendale, aliquote contributive, Ape sociale, quattordicesima, cumulo periodi assicurativi, lavoratori precoci, lavori usuranti, tax area pensionati, agevolazioni...

Il capo V considera il capitale umano (contribuzione studentesca, borse di studio, merito e mobilità, orientamento e tutoraggio, erogazioni liberali, ricerca, alternanza scuola lavoro, eccellenza). Seguono le misure a favore dell'agricoltura, la famiglia, l'emergenza sismica. Poi si passa alle «politiche invariate»: servizio sanitario nazionale, razionalizzazione, spesa pubblica, enti territoriali.

Il titolo IX contiene disposizioni in materia di entrate (misure antielusive e di contrasto all'evasione, imposta sul reddito di impresa, modifiche alla disciplina IVA, superenalotto). Fanno seguito le «disposizioni su criminalità, mobilità sostenibile, scuole paritarie e materne. Il titolo XI tratta di fondi per l'Africa, corpi di polizia e vigili del fuoco, bonus cultura 18enni, politiche comunitarie, immigrazione, accise e Iva 2017, fondi speciali. La necessità di coerenza logica lascia spazio all'esigenza pratica di «connettere le connessioni» cioè di gestire articoli e commi, parti e sezioni tenendo conto dei centri di responsabilità interessati.

Salute

Il finanziamento del Fondo sanitario nazionale per il 2017 è fissato a 113 miliardi, in incremento a 114 nel 2018 e a 115 nel 2019. Sono stati ridefiniti i tetti per la spesa farmaceutica al 6,89% (oggi al 3,5%) per gli «acquisti diretti» e al 7,96% (oggi al 11,35%) per la «convenzionata».

Confermate le misure sul finanziamento del Fondo sanità, sulla stabilizzazione dei precari e sui fondi ad hoc per farmaci innovativi, oncologici e vaccini. È stato istituito un Fondo per investimenti e sviluppo infrastrutturale che interessa anche l'edilizia sanitaria, ma senza specificare lo stanziamento programmato fino al 2030. È esteso al 2017 il blocco dell'aumento delle aliquote e addizionali da parte delle Regioni. Dal 1 maggio 2017 al 31 dicembre 2018 potranno accedere all'Ape (anticipo pensionistico) quanti svolgono professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche ospedaliere, che fanno turni, e addetti all'assistenza di persone non autosufficienti, con particolari requisiti di anzianità contributiva (con un limite di 360 milioni di euro per l'anno 2017, 550 milioni di euro per il 2018, 570 milioni di euro per il 2019, 590 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020).

La interoperabilità dei Fse (fascicoli sanitari elettronici) viene curata dal Ministero dell'Economia e delle finanze tramite tessera sanitaria e riguarderà dossier farmaceutici regionali, esenzioni, prescrizioni e prestazioni farmaceutiche e specialistiche, certificati di malattia, prestazioni di assistenza protesica, termale e integrativa. La quota premiale del fondo sanitario nazionale viene incrementata (0,1%) a beneficio delle Regioni in piano di rientro con miglioramenti. Le aziende ospedaliere, universitarie e Irccs andranno in Piano di rientro (oggi è il 10%) se andranno oltre il 5% di disavanzo di gestione.

Viene istituita la Fondazione HT (*Hu-*

man Technopole), per sviluppare ricerca di interesse nazionale multidisciplinare nei settori della salute, della genomica, dell'alimentazione e della scienza dei dati e delle decisioni. Potrà operare in regime di cofinanziamento con enti privati. La spesa prevista è di 10 milioni di euro nel 2017, 114,3 milioni di euro per il 2018, 136,5 milioni di euro per il 2019, 112,1 milioni di euro per il 2020, 122,1 milioni di euro per il 2021, 133,6 milioni di euro per il 2022, 140,3 milioni di euro a decorrere dal 2023.

Il modo con cui di dati sanitari scorrone nel testo del Ddl non evidenzia il senso delle scelte politiche che, nel loro insieme, non fortificano il sistema sanitario e non lo difendono dalla recessione di welfare, che sta rendendo sempre più difficile l'accesso alle cure e la fruizione dei livelli essenziali di assistenza.

Famiglia e povertà

Il Fondo di sostegno alla natalità è pari a 14 milioni di euro per l'anno 2017, 24 milioni di euro per l'anno 2018, 23 milioni di euro per l'anno 2019, 13 milioni di euro per l'anno 2020 e 6 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Il confronto con la dotazione incrementale della fondazione HT è di facile e immediata lettura.

Il premio alla nascita o all'adozione è di 800 euro e viene corrisposto dall'Inps in unica soluzione, al compimento del settimo mese di gravidanza o all'atto dell'adozione. Il congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, da fruire entro i cinque mesi dalla nascita del figlio è prorogato al 2017. Il costo stimato è di circa 330 milioni.

Per i nati dal 1° gennaio 2016 è attribuito nel 2017 un buono di 1.000 euro su base annua e parametrato a undici mensilità per il pagamento di rette di asili nido pubblici e privati. Il beneficio è riconosciuto nel limite massimo di 144 milioni di euro per l'anno 2017, 250 milioni di euro per l'anno 2018, 300 milioni di euro per l'anno 2019 e 330 milioni di euro annui a decorrere dal 2020. Le politiche di pari opportunità nel 2017 possono contare su «20 milioni di euro». Il bonus cultura di 500 euro per chi diventa maggiorenne è confermato e sulla base delle stime Istat costerà 270 milioni.

Chi ha utilizzato e beneficiato di risposte di welfare senza averle finanziate con la solidarietà fiscale (tecnicamente «le ha rubate») può contare sul *Voluntary Bis* (emersione di capitali) da cui è atteso un introito di 1,6 miliardi. Se non realizzato comporterà equivalenti tagli di spesa.

Il contributo per le scuole paritarie che accolgono alunni con disabilità è di 24,4 milioni di euro annui, alle materne paritarie sono destinati 25 milioni.

Si potrà chiedere l'Ape con una pensione di almeno 700 euro. La durata minima dell'anticipo è di 6 mesi, il massimo confermato in 3 anni e 7 mesi. Confermato l'aumento della no tax area e della quattordicesima per le pensioni minime, estesa anche a 11 categorie di lavori pesanti. Oltre a maestre d'asilo e edili, infermieri e ostetriche, potranno richiederlo anche conciatori, conduttori di gru, ferrovieri, camionisti, addetti all'assistenza di persone non autosufficienti, addetti alle pulizie, operatori ecologici e facchini. È inoltre prevista l'ottava salvaguardia per 27.700 esodati.

L'aumento Iva è rimandato al 2018 con aliquote che passano dal 10% al 13% e dal 22% al 25%. È istituito un fondo Africa di 200 milioni previsto solo per il 2017 per rilanciare il dialogo con i Paesi africani. Una parte delle risorse sopra indicate sono indirizzate a persone e famiglie in condizione di povertà. Prevalgono quelle ad accesso non selettivo, cioè senza valutazione della condizione economica.

Perché abbiamo titolato «famiglia e povertà» questo paragrafo? Perché ogni anno gli indici di povertà si concentrano tra le famiglie impoverite che hanno figli in giovane età. Gli indici reali di povertà sarebbero molto più alti se tutte le famiglie decidessero di metter «fuori casa» i figli con più di 18 anni senza reddito « per un tempo determinato e simbolico» sufficiente per ricalcolare la povertà al netto della solidarietà familiare.

Nella manovra si prevedono 500 milioni di aumento del Fondo per la lotta alla povertà a partire dal 2018, ma nel Ddl potrebbero essere aggiunti altri 150 milioni di euro[1].

Segnali di ripresa?

La condizione dei cittadini destinatari delle misure previste dal Ddl sono descritte dall'indagine annuale Acri-Ipsos 2016 sul tema «Gli italiani e il risparmio» con specifico riferimento alla condizione economica delle famiglie. Dice: «Per il quarto anno consecutivo cresce (di 3 punti percentuali) la quota di italiani che affermano di essere riusciti a risparmiare negli ultimi dodici mesi: passano dal 37% del 2015 al 40% attuale, il dato più alto dal 2003, superando di gran lunga coloro che consumano tutto il reddito (il 34%, erano il 41% nel 2015). Al contempo, però, tornano ad aumentare le famiglie in saldo negativo di risparmio, dal 22% del 2015 al 25% attuale, perché cresce il numero di coloro che intaccano il risparmio accumulato (dal 16% dello scorso anno al 19% attuale) e rimane costante al 6% la percentuale di chi ricorre a prestiti».

Quelli che migliorano il tenore di vita sono il 6% (erano il 5% nel 2015, il 4% nel 2014, il 2% nel 2013). Le famiglie che segnalano condizioni di difficoltà sono il 18% come nel 2015 (erano il 23% nel 2014). L'86% continua a percepire la gravità della situazione e ritiene che durerà ancora per anni e di questi la metà si aspetta di tornare ai livelli pre-crisi dopo il 2021. Le famiglie colpite direttamente dalla crisi sono il 28%, contro il 25% del 2015, il 27% del 2014, il 30% del 2013. Complessivamente gli insoddisfatti della propria situazione economica raggiunge il 49%, in calo rispetto al 55% nel 2015. Il 28% degli italiani è fiducioso sul futuro ma gli sfiduciati sono il 40%. Tra pessimisti e ottimisti sul futuro dell'economia europea, i fiduciosi sono il 24%, gli sfiduciati il 34%. Nell'anno precedente erano rispettivamente il 32% contro il 24% con un saldo negativo di 10 punti percentuali. Altri dati sono sintetizzati nel successivo box 1.

Nel suo intervento alla giornata del risparmio (Roma, 27 ottobre 2016) il Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco ha così sintetizzato la situazione: «In Italia il deterioramento della qualità del credito, accentuatosi fortemente soprattutto per via della lunga recessione, si è arrestato nel periodo più recente. In rapporto ai prestiti, la consistenza dei crediti deteriorati ha iniziato a ridursi alla fine del 2015. A giugno scorso si collocava al 17,7 per cento al lordo delle rettifiche di valore; al 10,4 al netto, di cui 4,8 per la sola componente delle sofferenze. È sugli importi netti che va concentrata l'attenzione, data la sostanziale equivalenza tra la rettifica del valore delle esposizioni deteriorate e la loro cancellazione dal bilancio». In sostanza qualche risultato si comincia a vedere, ma bisogna puntare a due traguardi fondamentali: creare opportunità di lavoro e ridurre gli squilibri che non solo penalizzano l'economia, ma alimentano le disuguaglianze sociali.

Considerazioni

Il ciclo di vita del Ddl nasce si sviluppa e si conclude lungo due binari paralleli, quello interno e quello europeo, tra una consultazione elettorale e l'altra. In questa dinamica l'Europa sta rischiando di non diventare quello che avevamo sognato, cioè unione di culture e di popoli nata come unità economica per diventare unione sociale e politica.

Il risultato intermedio è un'unione burocratica e contabile. È il prezzo da pagare perché il bruco diventi farfalla, in un contenzioso in parte vero e in parte ostentato. Penalizza i giovani cioè il futuro dei paesi europei, in una riconfigurazione geopolitica e culturale del pianeta, con migrazioni di popoli che convergono, come in passato, nei territori più ricchi e fortunati. Anche l'Europa ne uscirà riconfigurata e non è

Box 1 - Condizioni economiche delle famiglie

«– *Famiglie con risparmio in risalita*. Hanno speso tutto senza fare ricorso a risparmi/debiti, ma nei prossimi dodici mesi pensano di risparmiare di più: sono il 5%, in lieve diminuzione rispetto al 6% del 2015 (al 4% del 2014, al 5% del 2013, al 4% del 2012 e del 2011).

– *Famiglie che galleggiano*. Hanno speso tutto senza fare ricorso a risparmi/debiti e pensano che lo stesso avverrà nel prossimo anno, oppure hanno fatto ricorso a risparmi/debiti, ma prevedono di risparmiare di più nei prossimi dodici mesi: sono il 25%, in lieve diminuzione rispetto al 26% del 2015, ma superiore agli anni precedenti (+3 punti percentuali rispetto al 2014, +6 punti percentuali rispetto al 2013, +3 rispetto al 2012).

– *Famiglie col risparmio in discesa*. Sono riuscite a risparmiare, ma temono di risparmiare meno nei prossimi dodici mesi: sono il 12% in netto aumento di 4 punti percentuali rispetto al 2015, sostanzialmente costanti rispetto alle previsioni degli anni precedenti (+1 rispetto al 2014, -1 rispetto al 2013, +2 rispetto al 2012).

– *Famiglie in crisi moderata di risparmio*. Hanno consumato tutto il reddito e nei prossimi dodici mesi temono di risparmiare meno: sono l'8%, in ulteriore diminuzione, di 1 punto percentuale sul 2015 (nel 2014 erano il 16%. nel 2013 il 18%).

– *Famiglie in crisi grave di risparmio*. Hanno fatto ricorso ai risparmi accumulati e a debiti (famiglie in «saldo negativo») e pensano che la situazione del prossimo anno sarà identica o si aggraverà: sono il 21%, poco più di italiano su 5, in linea con il 2014 ma in aumento rispetto al 2015 (erano il 18%)» (Acri-Ipsos, 2016).

una novità in un territorio fatto di italiani francesi, inglesi, spagnoli, portoghesi, irlandesi, polacchi, tedeschi, olandesi, cechi, slovacchi... In altri territori del mondo, nel nord e nel sud America, in Australia... gli stessi italiani, francesi, inglesi, spagnoli, portoghesi, irlandesi, polacchi, tedeschi, olandesi, cechi, slovacchi… hanno affrontato sfide più grandi, in terre inospitali, per diventate paesi, democrazie, socialità multiculturali. È accaduto dopo migrazioni faticose, che ci stimolano a fare di più e meglio se l'Europa non diventa ostaggio delle proprie regole, delle proprie paure, dell'incapacità di investire nel proprio futuro.

Il Ddl non tiene conto di tutto questo e continua a vivere le migrazioni di popoli come un'emergenza umanitaria senza investire oltre il breve periodo. Anche per questo la crisi di fiducia che abbiamo descritto non diminuisce e tanti giovani non vedono possibilità nella loro terra e cercano altrove il loro futuro.

La discussione parlamentare non migliorerà molto un Ddl che pensa e decide dentro i propri confini temporali (il triennio 2017-2019). È una «legge di stabilità» in un quadro di sostanziale instabilità. In queste situazioni non conviene consegnarsi al dopo di noi che fa fare ad altri quello che bisogna decidere e fare oggi. Ma tutti guardano altrove e al molto altro affidato ad un si e a un no.

Note

1 Comunicato Stampa del Consiglio dei Ministri, n. 136, http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-136/5949.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Acri-Ispos (2016), *Gli italiani e il risparmio. La cultura del risparmio per la crescita, Indagine annuale Acri-Ipsos realizzata in occasione della 92° giornata Mondiale del Risparmio*, Acri, Roma.

Visco I. (2016), *Giornata mondiale del risparmio del 2016. Intervento del Governatore della Banca d'Italia*, Acri, Roma.

SUMMARY

The draft of the budget law summarises the main problems that our country is going to face. It allows a better understanding of how the Government and the political parties make decisions, choose priorities and define resources. As usual, the available resources are limited and devoting resources to an issue implies taking them away from other issues. The article focuses on three crucial areas concerning everyone's daily life: health, family and poverty. Their combination often implies suffering, exclusion and insecurity. The law bill can do better, and it will be interesting to see if and how the legislative procedure can bring courageous and far-sighted decisions.