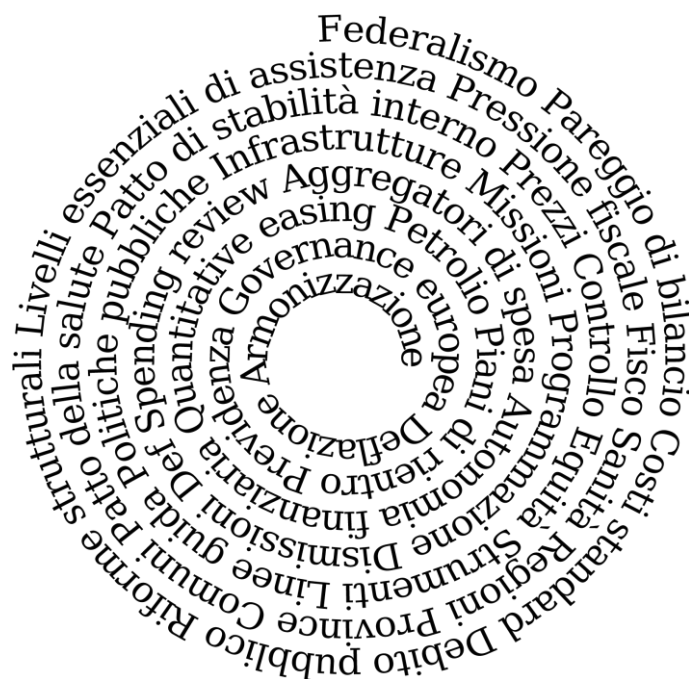




SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica

Presentazione



22 Marzo 2016

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del 2016 si colloca in una fase particolare: avviate importanti riforme su un ampio spettro di temi determinanti per la crescita del Paese e sugli stessi meccanismi che regolano le relazioni tra i diversi livelli di governo, 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. Ne emerge un quadro articolato, inevitabilmente fatto di luci e ombre, di progressi compiuti e di nodi da districare, di innovazioni oramai consolidate e di settori su cui ancora non si è riusciti a intervenire.

Di sicuro, quello che l'analisi evidenzia è un quadro di governo del bilancio pubblico che si è trasformato, negli ultimi anni, assai più di quanto non possa far pensare la vischiosità registrata nella discesa del livello di indebitamento. 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.

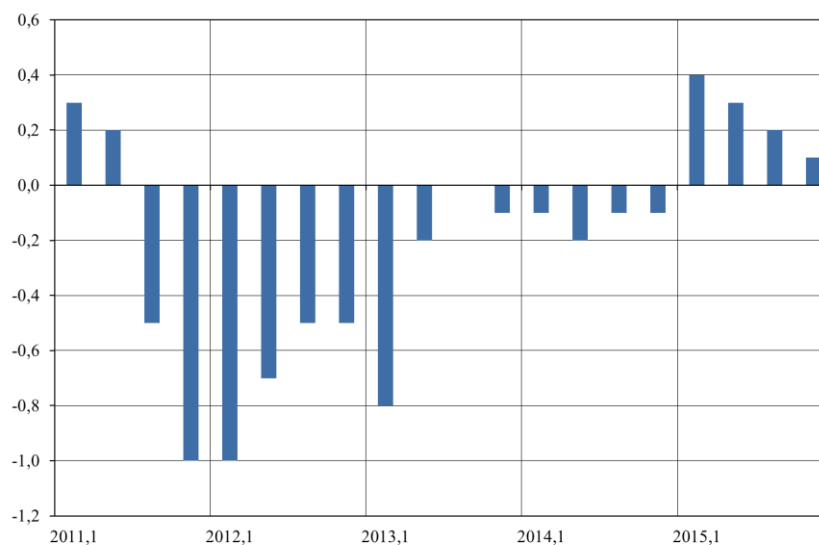
Come spesso abbiamo sottolineato, l'analisi che la Corte svolge in questo Rapporto, proprio per il ruolo che l'Istituzione ha nel quadro dei meccanismi di controllo della finanza pubblica, alimentandosi delle esperienze delle sue diverse articolazioni, mira a mettere a disposizione del Parlamento e del Governo uno strumento di valutazione e di analisi degli andamenti della finanza pubblica per le scelte da adottare, nella fase che porta alla programmazione annuale e all'aggiornamento del programma di stabilità. Speriamo di essere riusciti a corrispondere a tale obiettivo.

1. IL QUADRO MACROECONOMICO E LA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI STABILITÀ

Nel 2015, il Pil è aumentato dello 0,8 per cento, in linea con le stime della Nota di aggiornamento. La crescita del Pil nominale ha invece superato le aspettative, con un incremento dell'1,5 per cento, a fronte di una previsione dell'1,2 per cento.

In corso d'anno, gli andamenti congiunturali si sono, tuttavia, indeboliti. Dopo una sequenza di flessioni che si protraeva dall'estate 2011, il Pil è aumentato dello 0,4 per cento nel primo trimestre, ma il saggio di incremento è successivamente diminuito, scendendo allo 0,1 per cento nell'ultimo trimestre.

ITALIA: VARIAZIONI TRIMESTRALI DEL PIL



Fonte: Istat

Questa evidenza dà luogo a valutazioni contrastanti: da una parte, l'economia italiana sembra uscita dalla fase recessiva; dall'altra, la ripresa, ancora debole,

può trovare difficoltà a consolidarsi, anche per la sua caratteristica di asincronia ciclica rispetto ai principali Paesi *partner*.

Incertezze gravano, pertanto, sugli andamenti 2016 alimentate, oltre che dal rallentamento degli scambi internazionali, anche dalle turbolenze dei mercati finanziari, connesse al rialzo dei tassi statunitensi e a diffusi timori sul settore bancario in Europa.

LA CRESCITA DEL PIL NEL 2016: PREVISIONI A CONFRONTO

	Stati Uniti	Area euro	Giappone	Mondo	Italia
FMI gen-2016 (a)	2,6	1,7	1,0	3,4	1,3
FMI ott-2015 (b)	2,8	1,6	1,0	3,6	1,3
(a)-(b)	-0,2	0,1	0,0	-0,2	0,0
Commissione Europea inverno-2016 (a)	2,7	1,7	1,1	3,3	1,4
Commissione Europea autunno-2015 (b)	2,8	1,8	1,1	3,5	1,5
(a)-(b)	-0,1	-0,1	0,0	-0,2	-0,1
OCSE feb-2016 (a)	2,0	1,4	0,8	3,0	1,0
OCSE nov-2015 (b)	2,5	1,8	1,0	3,3	1,4
(a)-(b)	-0,5	-0,4	-0,2	-0,3	-0,4

Ciò nondimeno, permangono fattori che dovrebbero consentire di realizzare una moderata accelerazione del saggio di crescita:

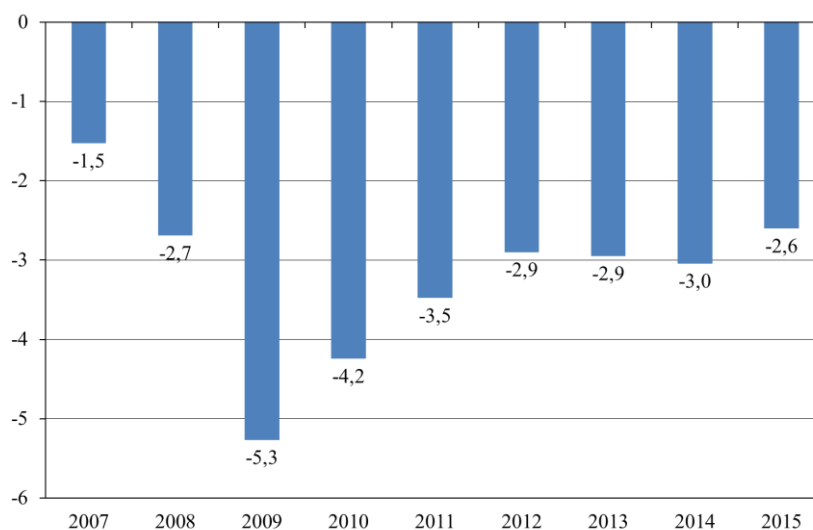
- oltre all'effetto statistico di trascinamento dall'esercizio precedente;
- la tendenza del credito e degli investimenti in costruzioni a ricollocarsi in territorio positivo;
- l'incremento atteso nel reddito disponibile delle famiglie e i conseguenti effetti sui consumi, grazie a
 - la discesa della pressione fiscale, che consegnerà agli interventi varati con la Legge di stabilità,

- l'economia italiana entra nel 2016 con quasi un punto di disoccupazione in meno rispetto al 2015 (11,5 per cento) e circa 230mila occupati in più. Risultati collegati alle politiche di sgravi fiscali contributivi in vigore nel 2015 e prorogati poi al 2016.

Determinante in questa fase sarà, da un lato, la calibratura delle politiche economiche, per conciliare la stabilizzazione del ciclo con le esigenze di rientro dal debito in tempi certi, come richiedono i mercati prima ancora dei vincoli europei; dall'altro, guardando più al lungo periodo, ma contribuendo fin d'ora a rafforzare le aspettative degli operatori, la capacità di portare avanti le riforme dirette ad aggredire i punti di debolezza strutturale dell'economia italiana.

Nel 2015 l'indebitamento netto è tornato a ridursi, collocandosi al 2,6 per cento del Pil come indicato nei Documenti programmatici. Nel periodo recente, disavanzi inferiori sono stati registrati solo nel 1999, nel 2000 e nel 2007, in tutti e tre i casi in condizioni di picco ciclico; il risultato 2015 è stato invece conseguito già nella prima fase di uscita dalla recessione.

INDEBITAMENTO NETTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (% DEL PIL)



Fonte: MEF, Nota tecnico-illustrativa alla legge stabilità 2016

In presenza di un saldo primario dell'1,5 per cento, inferiore di due decimi di punto rispetto alle stime, il risultato è spiegato dalla spesa per interessi (4,2 per cento del Pil), in riduzione rispetto al 2014 di circa 6 miliardi e di quattro decimi di punto in quota di Pil. Dal picco del 2012, essa è diminuita di 15 miliardi; in percentuale di Pil, il livello del 2015 è il più basso dal 1978-79.

La coincidenza fra consuntivo e stime dei saldi nasconde ampi scostamenti nelle singole voci. Secondo i risultati diffusi dall'Istat il 1 marzo scorso, emergono circa 6 miliardi di minore spesa primaria corrente rispetto a quanto previsto dalla Nota di aggiornamento: il contenimento ha riguardato i redditi da lavoro dipendente, le prestazioni sociali e le altre uscite, per complessivi 8,7 miliardi, mentre i consumi intermedi hanno superato i valori programmatici di 3,1 miliardi. Più elevata anche la spesa in conto capitale, con una differenza di 700 milioni.

Ampio lo scostamento delle entrate tributarie dirette, inferiori di oltre 6,5 miliardi alle stime, e delle entrate in conto capitale (-1,6 miliardi), a fronte di un gettito delle imposte indirette e delle entrate contributive superiore, rispettivamente, per quasi 1,4 miliardi e per circa 650 milioni.

Complessivamente i risultati evidenziano un valore in quota di Pil inferiore, rispetto alla previsione del Governo, di 0,5 punti sia per le entrate che per le spese. Si tratta di dinamiche che dovranno essere approfondite, anche per i riflessi che potranno avere sull'esercizio in corso.

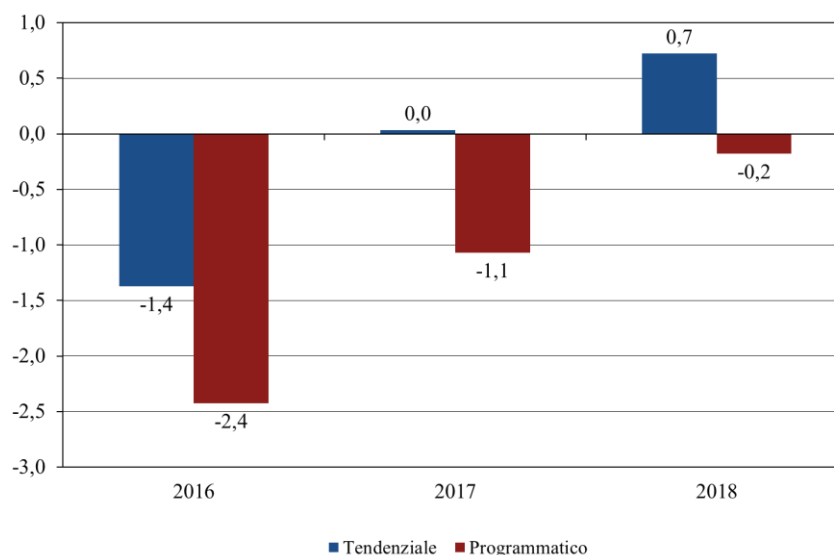
Per il 2016, con la manovra espansiva della legge di stabilità, l'obiettivo di indebitamento è stato portato al 2,4 per cento dall'1,4 tendenziale, mentre per il 2018 al posto di un avanzo dello 0,7 per cento si avrebbe un disavanzo dello 0,2 per cento.

In termini di saldo strutturale, l'allentamento degli obiettivi nominali, connessi alla richiesta dell'attivazione delle clausole di flessibilità, comporta nel 2016 un peggioramento di sei decimi di punto, in luogo del miglioramento di mezzo punto prescritto dal *Fiscal compact*, lasciando al successivo biennio una

correzione cumulata di nove decimi. Secondo la Commissione, l'avvicinamento all'obiettivo di medio termine sarebbe ancora più lento.

Su di essi si pronuncerà la Commissione, in occasione della presentazione del Programma di stabilità, nell'ambito di una valutazione complessiva della politica fiscale, che terrà conto, oltre che dei risultati di bilancio, delle prospettive di crescita, anche alla luce del processo di attuazione delle riforme strutturali e della sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-lungo periodo.

LA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E GLI OBIETTIVI DI BILANCIO IN QUOTA DI PIL



Fonte: MEF, Nota tecnico-illustrativa alla legge stabilità 2016

2. LE POLITICHE DI BILANCIO IN EUROPA NEGLI ANNI DI CRISI

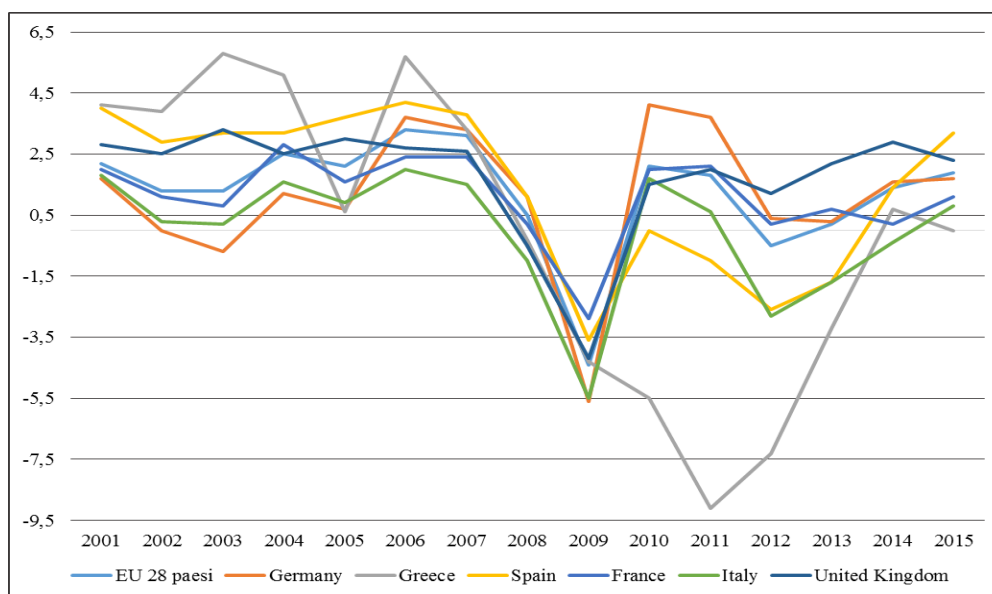
La crisi finanziaria del 2007-2009 ha comportato in molti Paesi la più grave depressione mai sperimentata per dimensione, durata e profondità nella caduta del prodotto.

Gli anni successivi sono caratterizzati dall'ormai famoso andamento a "W": segue, infatti, una nuova fase avversa nel 2012, che conduce a una diminuzione

del prodotto nell'intera Europa (con l'eccezione della Germania), ma non negli USA. Poi, si assiste a una graduale ripresa.

L'Italia segue l'andamento ciclico generale, ma con una tendenza all'ampliamento della distanza nella velocità di crescita rispetto alla media Ue.

ANDAMENTO DEL PIL REALE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Nella crisi sono emerse alcune gravi debolezze e criticità nella costruzione europea, che hanno spinto le Istituzioni a una riforma complessiva degli strumenti di governo economico dell'Unione, mirante a modificare tempi, metodi e procedure delle decisioni comuni e a ottimizzare il coordinamento delle politiche nazionali.

Il dibattito si è quindi via via concentrato intorno ai vincoli che le regole europee avrebbero imposto alle manovre con finalità anticicliche del bilancio pubblico.

Nell'analisi ci si chiede dunque:

- come i Paesi europei hanno manovrato i propri saldi di bilancio?
- le regole europee hanno effettivamente limitato le scelte di politica fiscale?

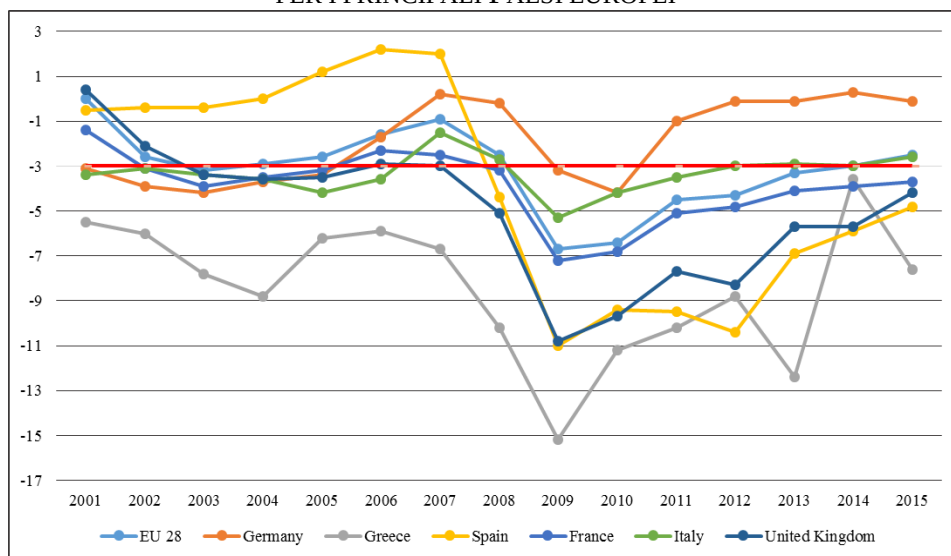
- in che misura tali scelte si sono conciliate (e come si concilieranno nei prossimi anni) con i limiti imposti all'indebitamento e al debito?

Per rispondere alla prima domanda, occorre ricordare che l'Unione giungeva alla vigilia della crisi con bilanci non distanti dal pareggio (-0,9 per cento); il valore del saldo italiano era peggiore, ma non di molto (-1,5 per cento). Divergeva, ma già da tempo, la Grecia, con il suo -6,7 per cento.

Allo scoppio della crisi, la presenza dei vincoli europei non ha impedito di adottare politiche espansive di dimensioni ragguardevoli e tali da portare la UE ad accumulare nel triennio 2008-2010 un indebitamento superiore a 15 punti percentuali di prodotto.

Questo comportamento è stato generalizzato, pur se di diversa entità: minimo in Germania (7,6 per cento), intermedio in Italia e Francia (rispettivamente 12,2 per cento e 17,2 per cento), massimo in Spagna (24,8 per cento). Storia a sé, come si è osservato già da tempo, la Grecia.

ANDAMENTO DEL RAPPORTO INDEBITAMENTO NETTO/PIL
PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Venendo agli anni più prossimi, tutti i Paesi (con l'eccezione della Germania) manifestano forti difficoltà a rientrare dall'espansione del deficit e mantengono ancora nel 2015, terzo anno consecutivo di espansione del prodotto nell'intera Europa, un livello dell'indebitamento superiore al 2007: più di un punto l'Italia, la Francia e il Regno Unito, quasi sette punti la Spagna, quasi tre punti il Regno Unito. Per l'intera Unione, il peggioramento è superiore a un punto e mezzo percentuale.

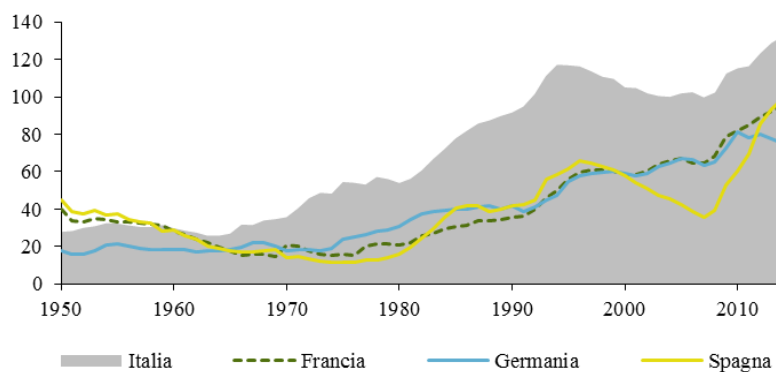
A limitare l'entità di tali politiche espansive, più che i vincoli europei, un po' ovunque violati, sembra avere agito la disponibilità dei mercati ad assorbire il debito pubblico. Valga come esempio il confronto tra Italia e Francia. Nonostante da noi la caduta del Pil sia stata maggiore, le politiche di espansione del bilancio hanno avuto dimensione minore, proprio per effetto di un livello elevato del debito di partenza, che ha comportato un vincolo più stringente.

3. LA GESTIONE DEL DEBITO PUBBLICO

“L'elevato debito pubblico è una delle maggiori fonti di vulnerabilità dell'economia italiana, la quale, date le sue grandi dimensioni, è considerata di rilevanza sistemica per i mercati mondiali.”

La Commissione Europea apre con questa affermazione la ricognizione del debito pubblico nel *Country Report 2015* dedicato al nostro Paese, esprimendo in modo efficace qual è la fonte principale della preoccupazione che permea i giudizi delle Istituzioni europee sulla finanza pubblica italiana.

RAPPORTO DEBITO/PIL (IN %) - CONFRONTO TRA PAESI EUROPEI



Fonte: Elaborazioni su dati FMI e Eurostat

Il debito pubblico dell'Italia non è certo nuovo a questo tipo di attenzione, essendo da molti anni uno tra i più elevati dei Paesi avanzati.

La lunga recessione, la crisi del 2008-2009 e quella successiva dei debiti sovrani hanno comportato, tra il 2007 e il 2014, un aumento di circa 30 punti della sua incidenza sul prodotto. Non diversamente, dunque, da quanto accaduto nella media dell'area euro, che ha visto nel periodo un incremento di circa 29 punti.

Molto diverso, tuttavia, il peso relativo delle determinanti. Nel nostro Paese è stato prevalente lo *snow ball effect*, riflettendo la maggiore profondità della recessione e il basso tasso di inflazione insieme al maggiore costo del debito; nel confronto con l'area euro l'aumento di debito che esso ha comportato è circa tre volte superiore in Italia. Per contro, la componente del saldo primario, che ha ridotto il debito nel caso italiano, ha invece contribuito ad innalzare quello dell'area per 7,6 punti cumulati.

VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI (PUNTI PERCENTUALI; VALORI CUMULATI NEL PERIODO)

	Italia							Area Euro
	1951-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-06	2007-14	2007-14
Variazione debito/Pil	2,7	2,1	20,5	33,7	19,8	-7,1	29,8	28,8
Saldo primario/Pil	15,9	7,5	45,9	44,4	-26,2	-13,7	-11,6	7,6
<i>Snow ball effect</i>	-22,7	-25,2	-51,5	-12,4	42,8	7,8	33,5	13,1
Agg. stock -flussi	9,5	19,8	25,7	1,7	3,2	-1,3	7,9	8,1

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Istat, Ameco

Si sono quindi allungati i tempi richiesti per il suo rientro, nella misura in cui sono peggiorate le prospettive di crescita economica e inflazione, configurando una situazione in cui gli squilibri macroeconomici si rafforzano a vicenda.

Gli indicatori di rischio elaborati dalla Commissione segnalano, infatti, un significativo peggioramento nella prospettiva di medio termine, relativa cioè ad una riduzione del rapporto debito/Pil al di sotto della soglia del 60 per cento entro il 2030, mentre sussistono margini consistenti nel lungo periodo grazie, soprattutto, alle riforme del settore previdenziale. Indicatori, va notato, elaborati sulla base della metodologia concordata in sede europea, che presuppongono la ripresa della crescita, un'inflazione che converge al 2 per cento e il mantenimento di avanzi primari elevati per tutto l'orizzonte temporale preso in considerazione. Circostanze su cui, al momento, gravano incertezze.

Nel breve periodo, per limitare la vulnerabilità a *shock* negativi che possano porre a rischio la sostenibilità delle nostre finanze pubbliche, la Commissione europea ritiene necessario riportare al più presto il rapporto debito/Pil su un cammino di discesa, così come previsto dalle regole del *Fiscal compact*.

Nel 2016, secondo il Documento programmatico di bilancio dell'ottobre scorso, il sentiero di riduzione del debito risulterebbe in linea con la regola *forward looking*: nel 2018 esso è previsto al 123,7 per cento del Pil, poco sotto quindi al valore *benchmark* (123,8 per cento) e in riduzione, di circa 9 punti rispetto al 2015.

Le previsioni del DPB scontano un'accelerazione nella crescita nominale (oltre che un programma di privatizzazioni per 1,5 punti di Pil nel triennio 2015-2018) che, se non confermata, comporterebbe un rapporto debito/Pil superiore a quello del *benchmark*.

A fronte dei rischi di *non compliance* della regola sul debito occorre, tuttavia, valutare se le condizioni di fondo dell'economia italiana siano compatibili con un maggiore rigore fiscale, soprattutto se l'obiettivo di un aggiustamento dei saldi di bilancio nasce dalla necessità di ridurre maggiormente il rapporto

debito/Pil, molto sensibile al livello del denominatore e, dunque, a riduzioni nel tasso di crescita.

Gli interventi strutturali che sostengono l'economia nel lungo periodo, con le opportune azioni di riforma e di rilancio degli investimenti, sono giustamente considerate la priorità, insieme a un prudente utilizzo delle flessibilità riconosciute dal Patto, per mantenere su un sentiero sostenibile le prospettive della finanza pubblica.

4. 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.

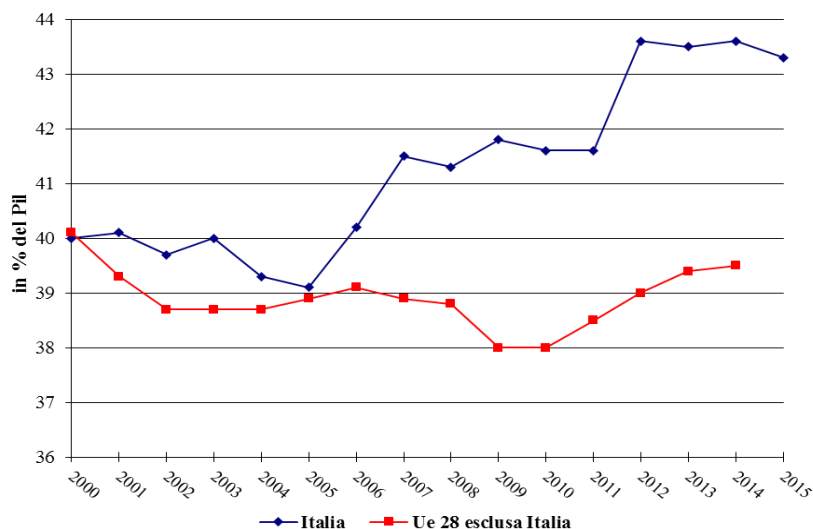
Tutte le principali forme impositive ne sono state interessate, subendo mutamenti significativi nell'estensione della base imponibile o nel livello delle aliquote.

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).

LA PRESSIONE FISCALE: ITALIA VS UE



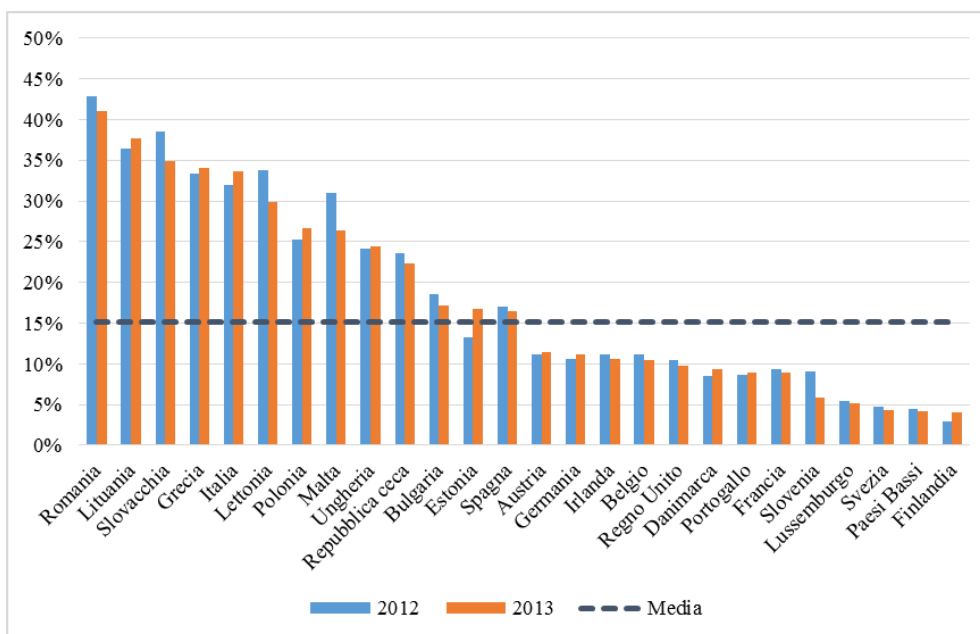
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Eurostat, MEF

La distribuzione del prelievo si segnala per 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);
- 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, il livello più basso fra i paesi UE. Un risultato che è riconducibile a due fattori:

IL GAP IVA IN EUROPA⁽¹⁾

(1) Il "gap Iva" indica la quota di gettito potenziale (data una certa base imponibile e determinate aliquote) non versata all'Erario

Fonte: European Commission, Commission staff working document, Country report Italy 2016

- 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.

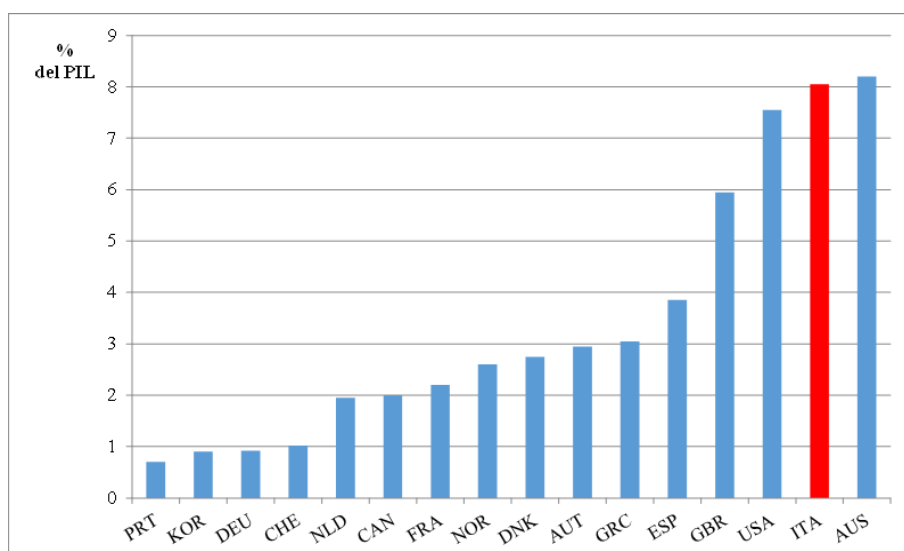
Ancora maggiori i vincoli per l'Irpef che, come annunciato, dovrebbe essere oggetto di un intervento di riforma entro il 2018. Ciò per:

- 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.

LE TAX EXPENDITURES IN ALCUNI PAESI



Fonte: Tyson, J. (2014), "Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?", IMF Working Paper, No. WP/14/7.

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.

Riguardo, infine, al “sistema tributario” territoriale appare opportuno un ridisegno complessivo che garantisca autonomia e responsabilità finanziaria per livelli di governo, sia per finalità di coordinamento della leva fiscale territoriale

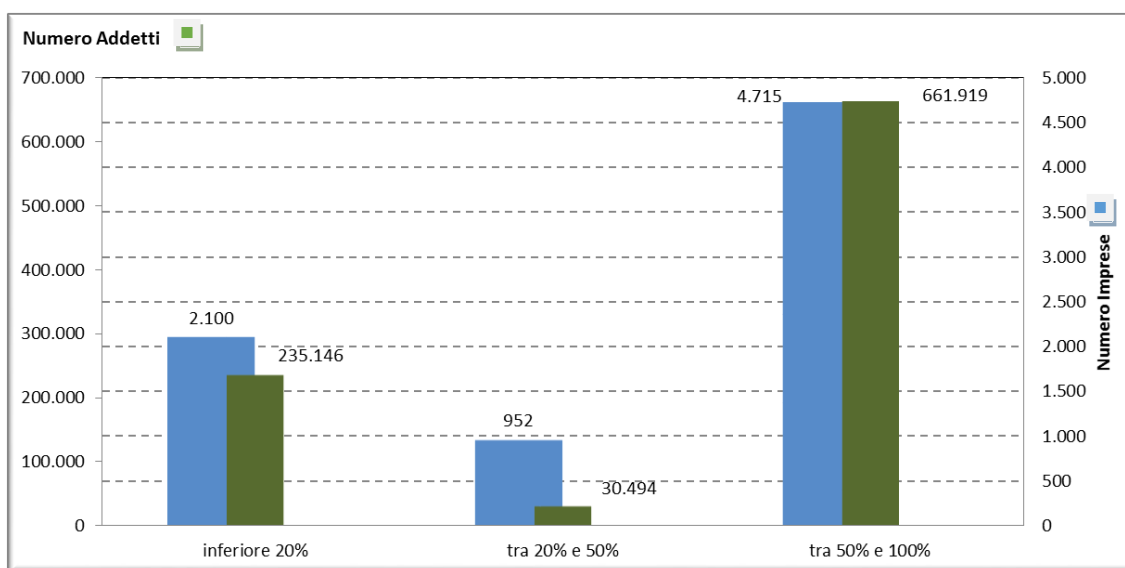
con quella nazionale, sia come strumento di gestione del contributo dei residenti al finanziamento delle amministrazioni locali.

5. 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.

ADDETTI E NUMERO DI IMPRESE PER QUOTA DI PARTECIPAZIONE



Fonte: elaborazioni su dati Istat

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.

6. 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).

I ripetuti interventi correttivi hanno prodotto un aggiustamento rilevante:

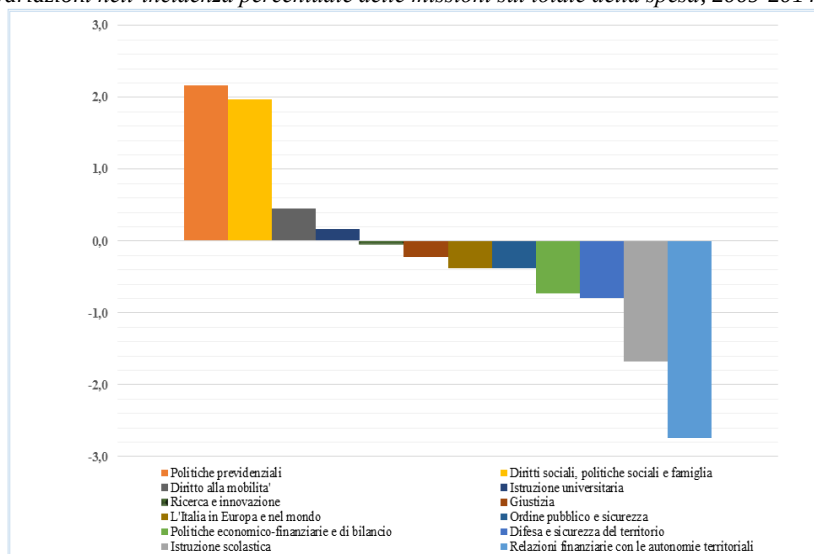
- tra il 2007 e il 2014, il livello nominale della spesa primaria aumenta dell'1,5 per cento medio annuo;

- 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.

I risultati conseguiti, tuttavia, risentono delle rigidità e delle difficoltà incontrate nella scelta delle modalità di contenimento della spesa. Il crollo degli investimenti pubblici, in particolare, testimonia un riequilibrio molto sbilanciato nella composizione della spesa. Una scelta largamente necessitata dalle urgenze del rientro sui valori obiettivo del disavanzo, ma con impatto inevitabilmente negativo sull'infrastrutturazione e sulla capacità produttiva del paese.

La spesa dello Stato centrale non si è discostata da questa tendenza al contenimento, che ha interessato tutte le categorie di spesa: (con esclusione dei trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche giustificati da esigenze indifferibili, come nel caso delle risorse necessarie per integrare le disponibilità per il pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni assistenziali e sociali).

LA SPESA STATALE NEGLI ANNI DELLA CRISI

(variazioni nell'incidenza percentuale delle missioni sul totale della spesa, 2009-2014)

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.

L’esame del Rendiconto, predisposto dalla RGS sulla base della contabilità economica e che unisce alle indicazioni sui costi del personale una rilevazione sull’input lavoro, misurato in anni persona, per i principali programmi (oltre, naturalmente, ai dati sui costi di gestione e sui costi cosiddetti dislocati, che ricomprendono i trasferimenti alle altre AP e agli altri settori istituzionali), condotto nel Rapporto attribuendo la spesa alle tre tipologie di funzioni

legislative costituzionalmente assegnate (esclusiva Stato, concorrente e regionale residuale), mette 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.

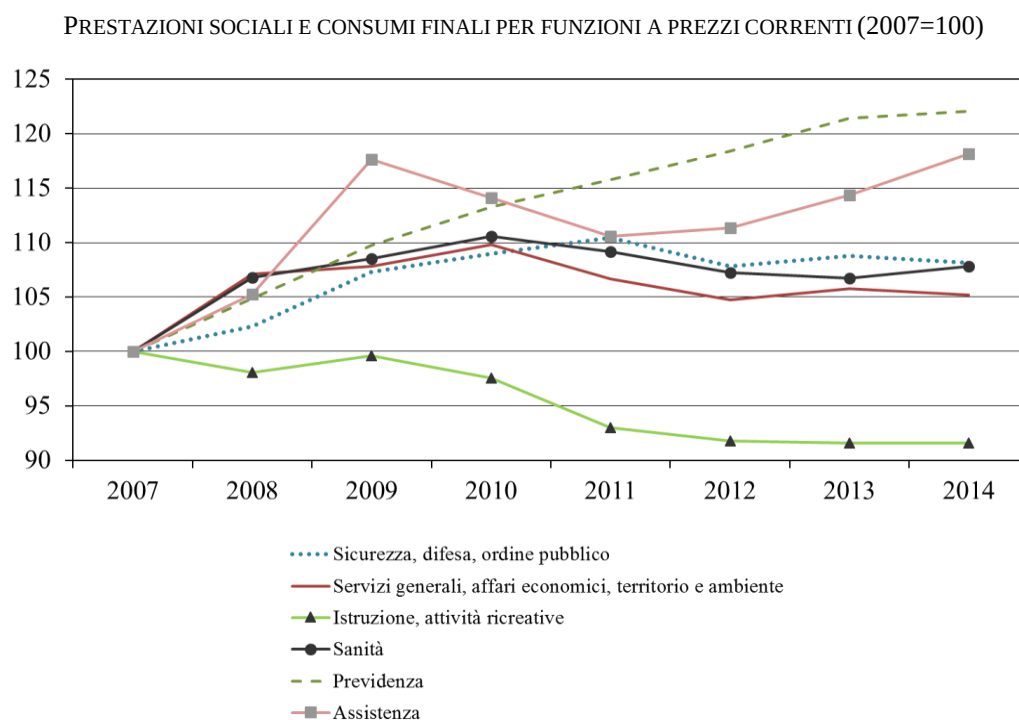
Si tratta di dati da considerare con prudenza e da approfondire, ma che muovono verso direzioni analoghe a quelle, ad esempio, dell’Anagrafe delle prestazioni, predisposta dal Ministero per la funzione pubblica e pubblicata tre mesi fa, da cui emergono le rigidità nell’organizzazione dell’intera PA e una mobilità inferiore all’1 per cento, pur in presenza di cambiamenti rilevanti nella distribuzione delle competenze e nello svolgimento di compiti e funzioni.

7. 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 (15,9 per cento del Pil).

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 ed è soprattutto il frutto della componente pensionistica, sospinta da fattori demografici di lungo periodo e da determinanti economiche relative a periodi di crescita più sostenuta.



Tali evidenze incorporano ancora in misura limitata le riforme, culminate nell'intervento di fine 2011, che hanno portato alla costruzione di un sistema con regole di accesso e di calcolo uguali per tutti, meno distorto nei confronti del pensionamento anticipato e finanziariamente sostenibile.

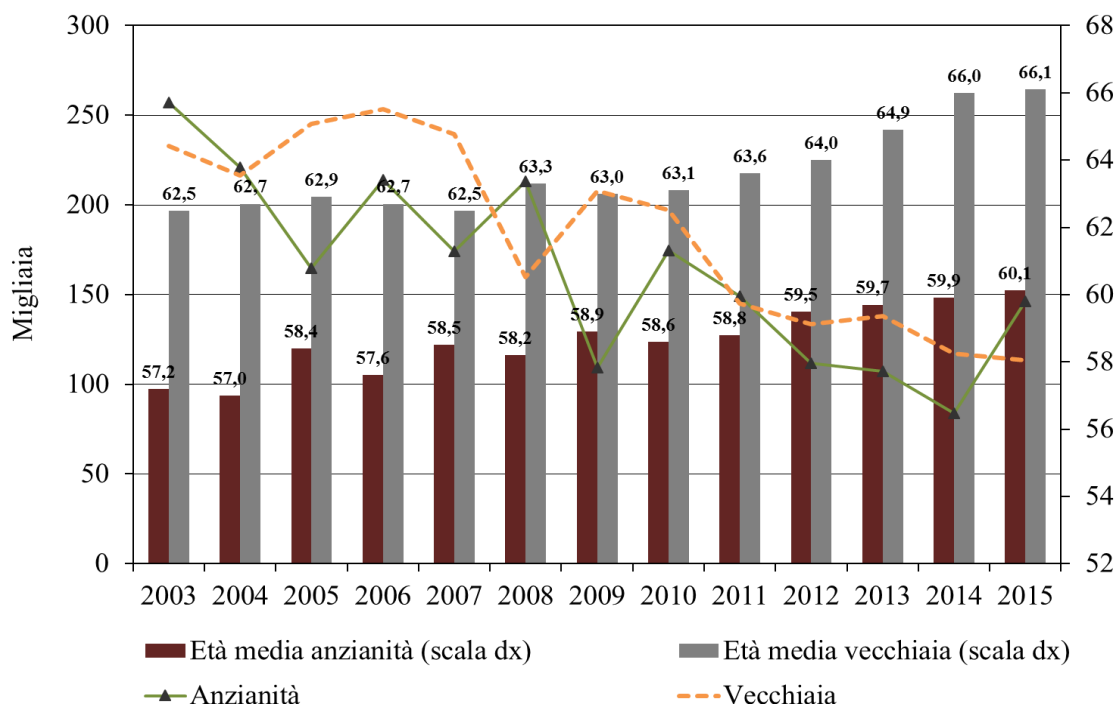
Il confronto fra lo *stock* delle pensioni vigenti e i trattamenti di nuova liquidazione consente di cogliere i primi risultati in ordine alle principali determinanti della spesa: il numero dei trattamenti, la loro distribuzione fra anzianità e vecchiaia, l'importo medio delle nuove pensioni liquidate.

Gli effetti delle nuove norme emergono chiaramente osservando l'andamento delle pensioni liquidate che, abbastanza stabile fino al 2007, successivamente

inizia a ridursi, soprattutto a seguito del crollo ad un terzo delle fuoruscite per vecchiaia delle donne.

PENSIONI LIQUIDATE DI ANZIANITÀ E VECCHIAIA ED ETÀ MEDIA NEL SETTORE PRIVATO

(anni 2003 – 2015)



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, nella considerazione che le ragioni finanziarie della riforma del 2011 (trasferire al futuro i flussi finanziari di uscita del sistema pensionistico e modificare il profilo temporale della spesa attesa) possano comportare dei costi rilevanti non solo per i giovani in cerca di lavoro, ma anche per il sistema delle imprese.

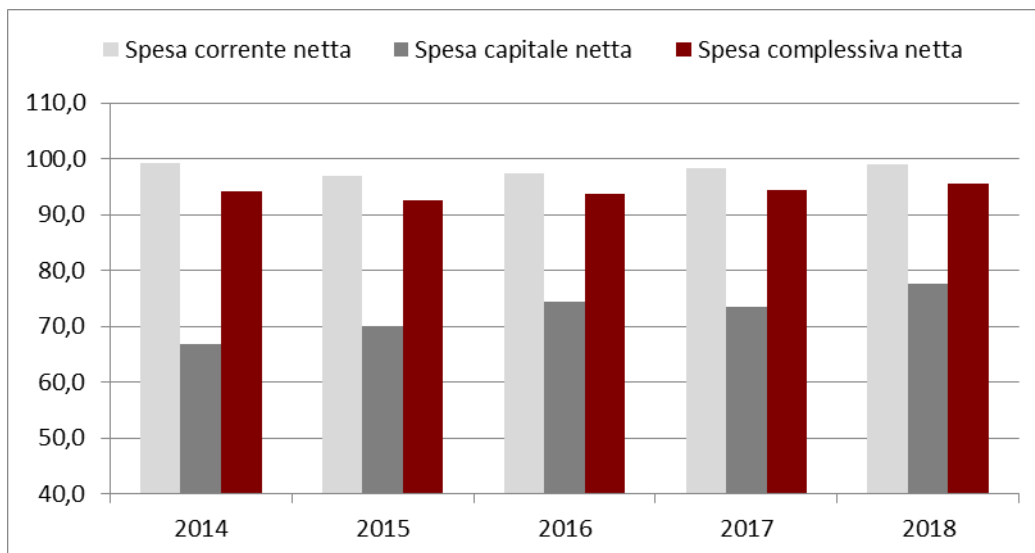
I rischi, invece, sono legati all'evoluzione del quadro economico e sociale e scaturiscono dalle incertezze che circondano le variabili su cui poggiano le valutazioni sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo (ipotesi demografiche, di crescita del prodotto, di partecipazione degli individui al 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.

8. 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 preconsuntivo 2015) contro il 15,4 per cento nel 2009. Il cambiamento nella dinamica della spesa è frutto di andamenti diversi:

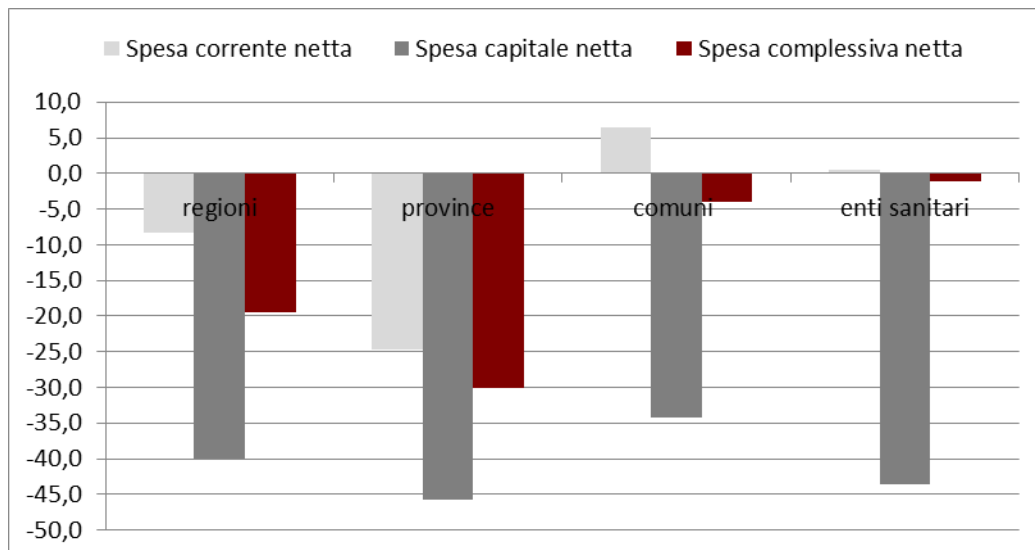
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI: 2009-14 E NEL QUADRO PROGRAMMATICO
(2009 = 100)



- 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).

LA SPESA DELLE REGIONI, PROVINCE, COMUNI ED ENTI SANITARI

Variazioni nominali 2009 - 2014



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;

- la spesa per retribuzioni, organi istituzionali e acquisti di beni e servizi (indicatori delle risorse che le regioni devono impiegare, oltre che per gestire i servizi, per mantenere la propria struttura politica e amministrativa) è aumentata di oltre 10 punti in rapporto con il totale della spesa al netto dei trasferimenti e degli interessi: nel 2014 personale e spesa per le strutture assorbono oltre il 51 per cento delle somme gestite direttamente contro il 40,2 per cento del 2009.

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

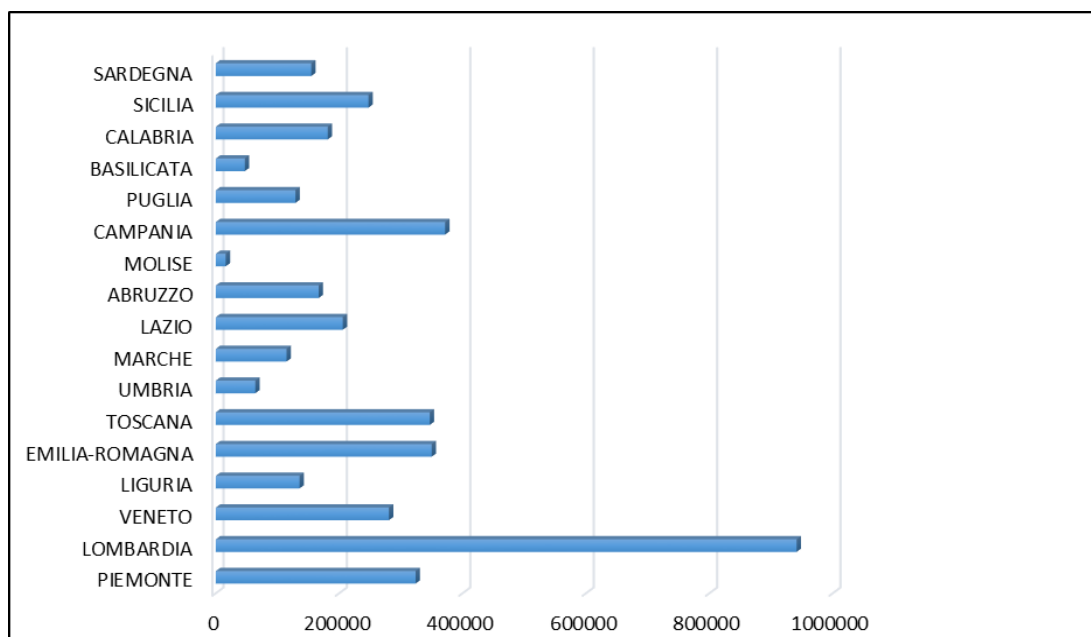
più piccoli (41,1 per cento), mentre le grandi città rappresentano l'unica fascia demografica in flessione (-16 per cento): solo 4 comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti aumentano i pagamenti rispetto al 2014. Dal punto di vista territoriale, la crescita della spesa si conferma in tutte le regioni meridionali, in connessione ai programmi cofinanziati dall'Unione europea. 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 con un peso sul totale della loro spesa in conto capitale (al netto di concessione di crediti e pagamento di debiti pregressi) del 26,3 per cento; mentre, in 5 regioni del Centro-Nord, i comuni cumulano un volume di pagamenti in flessione e, nelle restanti, l'aumento è contenuto.

Nel 2016 il passaggio all'equilibrio, agevolato dall'inclusione del fondo pluriennale e dalla non considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, offre agli enti locali un'occasione favorevole: circa 4 miliardi la differenza tra entrate e spese finali.

La quota più rilevante, oltre 900 milioni, è esposta dai comuni della Lombardia; a seguire quelli della Campania, dell'Emilia Romagna e della Toscana. Dal punto di vista demografico, i comuni che presentano un avanzo più consistente appartengono alla fascia medio-piccola, tra 5.000 e 60.000 abitanti.

Tuttavia, quanto del maggiore spazio finanziario per il 2016 potrà concretizzarsi in nuove spese è strettamente condizionato dagli equilibri di bilancio effettivi, costruiti secondo regole contabili tese ad evidenziare con trasparenza ed attendibilità il procedimento di impiego delle risorse.

SALDO DI FINANZA PUBBLICA 2016: MAGGIORE SPAZIO FINANZIARIO POTENZIALE



Fonte: elaborazione su dati RGS

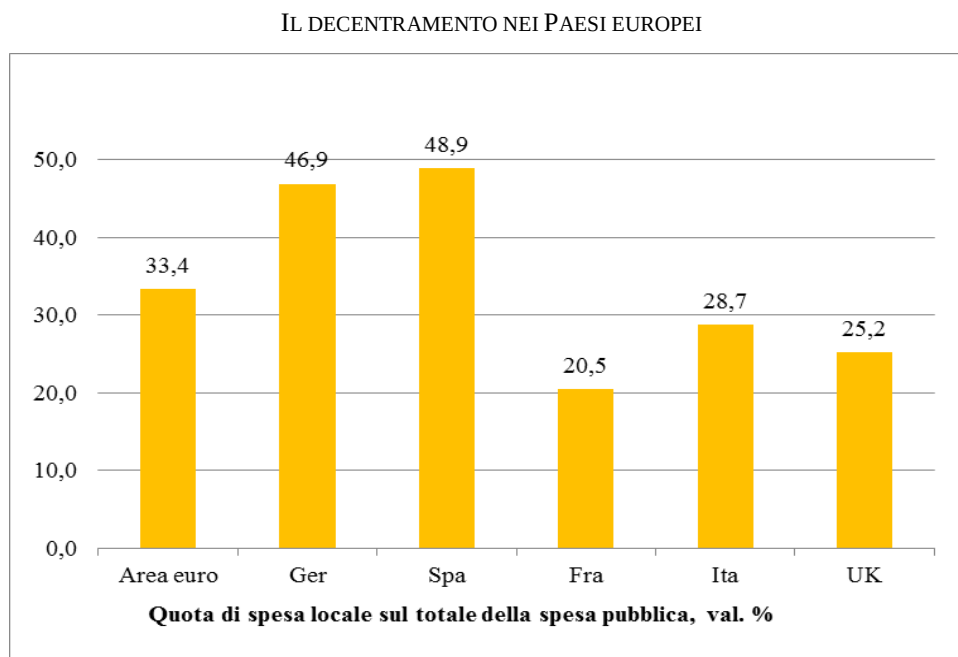
In un biennio, molto è cambiato nelle modalità con cui le amministrazioni territoriali sono chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica:

- con la legge di stabilità 2016 si è conclusa l'esperienza del patto di stabilità interno, da sempre ritenuto, in parte a torto, il principale ostacolo alla ripresa degli investimenti e lo si è sostituito con un vincolo più semplice: un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali;
- è piena l'operatività dal 2015 del d.lgs. n. 118 con il passaggio alla competenza rafforzata che dovrebbe rendere il sistema di vincoli espresso in termini di competenza coerente con gli obiettivi di indebitamento e con la previsione di un fondo entrate inesigibili che dovrebbe consentire di ridurre il pericolo che si ripresentino, negli anni a venire, disavanzi da gestire in un orizzonte pluriennale con la traslazione di oneri sulle future generazioni.

Le riforme avviate in questi anni segneranno un progresso significativo nella gestione della politica fiscale, se le nuove regole contabili e i vincoli posti consentiranno di mettere a riparo da nuovi possibili squilibri.

9. IL FINANZIAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI NEL CORSO DELLA CRISI: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

La tendenza prevalente degli ultimi venti anni, a livello internazionale, è stata di accrescere il ruolo degli enti locali, come evidenziato dal peso relativo di entrate e spese locali in rapporto ai valori complessivi del settore pubblico.

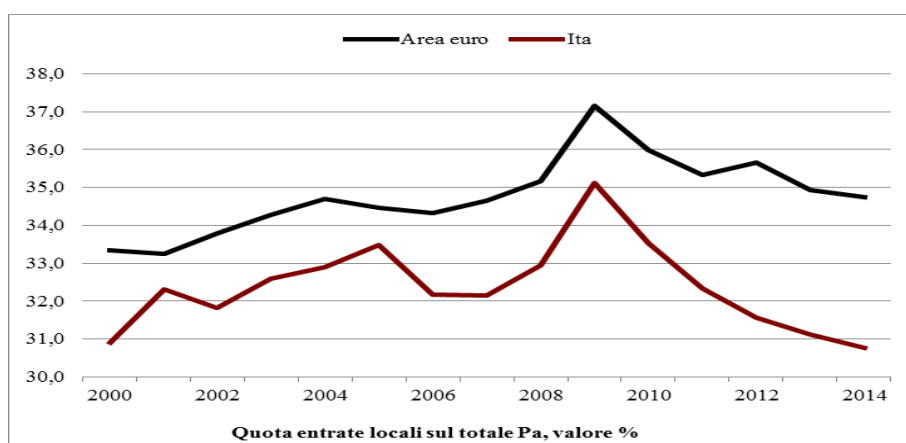


Il decentramento fiscale ha subito, tuttavia, una battuta di arresto con la crisi del 2008. Con il peggioramento della situazione economica e finanziaria, in Italia come nella media dell'eurozona, una quota crescente della spesa è stata riportata

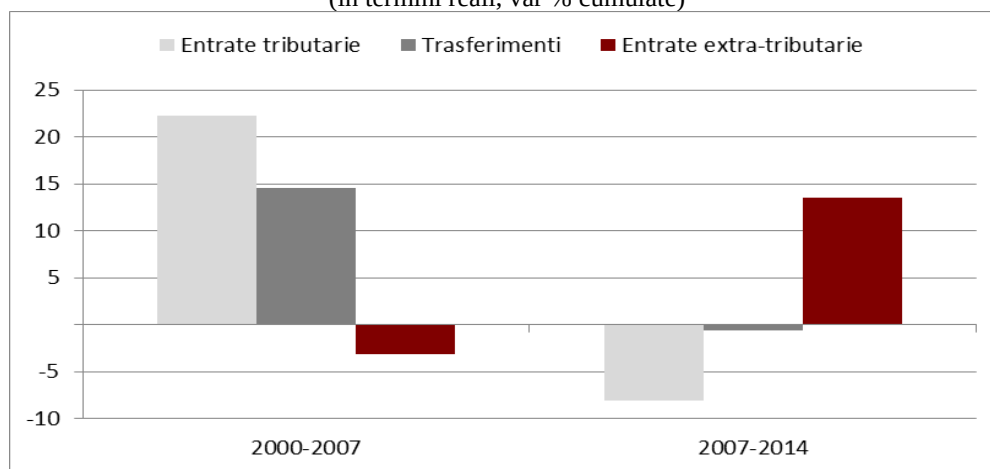
a livello centrale, richiedendosi al contempo agli enti territoriali un contributo maggiore al contenimento di quella rimasta nella loro competenza.

La stessa tendenza ha caratterizzato le entrate locali, il cui peso su quelle complessive della PA si è ridotto.

DINAMICA DEL DECENTRAMENTO IN EUROPA E IN ITALIA



A fronte delle difficoltà riscontrate dal lato del gettito tributario e in presenza di una frenata dei trasferimenti, gli enti locali hanno cercato di utilizzare gli altri tipi di entrate a loro disposizione: quelle legate agli *asset* di proprietà e i proventi incassati contestualmente all'erogazione di servizi.

ENTRATE CORRENTI ENTI LOCALI
(in termini reali, var % cumulate)

L'entità di queste voci, su cui gli enti possono esercitare scelte di tipo discrezionale, non è trascurabile. Si va dal 9 per cento sul totale delle entrate degli enti nel caso della Spagna al 17 per cento in Francia; per l'Italia queste voci pesano il 12 per cento, in Germania il 14 per cento.

Tali risultati mettono in luce il ruolo dei prezzi di erogazione dei servizi. Nel corso della crisi, la dinamica cumulata dei prezzi amministrati è risultata ampiamente superiore al tasso di inflazione: una crescita media del 10 per cento, con punte superiori al 20 per cento in Francia e Italia e al 30 per cento in Spagna. Dinamiche che si producono in presenza di livelli di prezzi anche molto diversi, a seconda, ad esempio, della copertura attraverso la fiscalità generale di una parte più o meno ampia dei costi.

I prezzi di alcuni servizi offerti in Italia sono inferiori rispetto alle altre maggiori economie europee. La tendenza all'aumento, per coprire i costi e garantire flussi di investimenti significativi, appare quindi una opzione da considerare in una fase di difficoltà per le finanze pubbliche. Ciò adottando politiche di selezione delle condizioni di accesso per evitare effetti regressivi indesiderati.

10. LA SANITÀ E GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

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. Considerando le ulteriori coperture contabilizzate nei CE (ma non ancora validate dai Tavoli di monitoraggio), nel complesso si registra un avanzo di 346 milioni rispetto all'utile di 148 milioni dello scorso anno.

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.

Si è ampliato il divario con gli altri Paesi in termini di risorse (pubbliche e private) destinate alla spesa sanitaria: gli importi sono oggi inferiori della metà a quelli tedeschi e del 20 per cento a quelli francesi. 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, a fronte di importi ben più contenuti in Germania (1,8 per cento) e Francia (1,4 per cento). Ma anche una crescita dei casi di rinuncia alle cure per motivo di costo e di liste d'attesa (esami medici e cure dentali).

Vi sono, poi, indizi di rinunce meno evidenti. L'arrivo di nuovi farmaci ad alto costo e il confronto della loro diffusione nei principali Paesi europei, oltre a far

presagire l'impossibilità di garantire a lungo l'invarianza (in termini nominali) della spesa farmaceutica, porta ad interrogarsi se l'equilibrio finanziario sinora mantenuto non dipenda solo dall'ottenimento di sconti, *payback* e da prezzi inferiori alla media EU, ma anche da un minor ricorso a farmaci di recente approvazione.

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.

Il successo dei Piani di rientro è evidente dal punto di vista non solo economico finanziario, ma anche del miglioramento nella qualità dei servizi e nella garanzia dei LEA. Consistenti “*output gap*” sanitari dimostrano, tuttavia, quanto sia urgente destinare ad un adeguamento dell'offerta le risorse ottenibili dal riassorbimento di inefficienza ed eccesso di costi ancora presenti.

Il recupero di efficienza nella spesa non riguarda solo le regioni in Piano. Di qui, l'importanza di efficaci meccanismi di controllo della spesa e di un più appropriato utilizzo delle strutture e risorse pubbliche.

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.

Al tempo stesso, 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. Di qui, l'importanza di una manutenzione continua della strumentazione e dell'estensione di esperienze positive che caratterizzano la gestione della sanità in questi anni, per consentire una 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.