

ALLEGATO

**Gruppo di lavoro di lavoro sul
“bilancio e patrimonio pubblico”
Coordinato dal prof. Piero Giarda**

**Contributi, osservazioni e proposte sulla spesa pubblica da parte dei
rappresentanti delle parti sociali partecipanti al tavolo**

INDICE¹

1. — CONSULENTI DEL LAVORO.....	pag. 3
2. — ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA.....	pag. 8
3. — UIL.....	pag. 23
4. — CONFPROFESSIONI.....	pag. 34
5. — ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI	pag. 43
6. — CGIL.	pag. 45
7. — FEDERMANAGER.	pag. 64
8. — CISL.	pag. 73
9. — RETE IMPRESE.....	pag. 78
10.— UGL.	pag. 90

¹ Ordine cronologico di arrivo al 24 giugno 2011

1.
CONSULENTI DEL LAVORO.
Consiglio Nazionale dell'Ordine

Osservazioni e sintesi sui punti salienti affrontati dalla Commissione²

INDICE

1. Tagliare la spesa sanitaria.....	4
2. L'evoluzione normativa del sistema nazionale.....	4
3. La responsabilità soggettiva può ridurre la spesa sanitaria.....	5
4. Piano di rientro sanitario.....	6
5. Valutazioni.....	7
6. Conclusioni.....	7

² Il Delegato del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro (f.to Dr. Angelo Colangelo).
Roma 9 febbraio 2011

L'obiettivo della Commissione, secondo quanto richiesto dal Ministro, è quello di analizzare la struttura della spesa pubblica ed in particolare della spesa sanitaria, verificando la consistenza di eventuali margini finanziari da utilizzare per interventi di riforma fiscale.

1. Tagliare la spesa sanitaria

Si osserva che la vera riforma di cui il paese ha bisogno è una radicale ridefinizione della spesa pubblica all'insegna dei chiari principi sociali previsti dalla Corte Costituzionale, che rigettino logiche assistenziali, clientelari o demagogiche. Lo strumento per fare questo è una rilettura attenta, minuziosa delle singole voci della spesa, fatta innanzitutto sulle relazioni della Corte dei Conti. In questo contesto la riforma fiscale - federale può rappresentare un necessario momento di responsabilizzazione. Pur tuttavia non è possibile indugiare oltre e attendere i tempi del federalismo fiscale per intervenire su alcuni settori decisivi della finanza pubblica. È noto che uno dei capitoli di spesa che presenta maggiori anomalie è quello sanitario di competenza regionale. In merito si osserva che la criticità non è riconducibile alla competenza regionale bensì alla inadeguatezza di certe classi dirigenti regionali (prova ne è la gestione efficiente della Lombardia o dell'Emilia Romagna, etc.). I dati acquisiti sono significativamente rappresentativi delle criticità del "sistema sanità". Scorrendo le relazioni della Corte dei Conti si può procedere e fare un'analisi dettagliata degli sprechi realizzati, che sono indipendenti dalle risorse assegnate alle singole regioni. Questa situazione si determina perché alla autonomia di spesa non è corrisposta una adeguata responsabilità. Negli ultimi 5 anni le spese per acquisti nella sanità sono aumentate del 50% e la logica conseguenza è stata l'ulteriore stanziamento di diversi miliardi di euro per ripianare i debiti delle regioni.

2. L'evoluzione normativa del sistema sanitario

Il sistema sanitario nazionale nasce nel 1978 dall'esigenza di dotare il paese di un sistema sanitario moderno che permettesse l'accesso universale di tutti i cittadini alle prestazioni. Nascono così le Unità Sanitarie Locali (le USL) responsabili, ognuna sul territorio di propria competenza, della predisposizione dei beni e servizi sanitari. La

logica di finanziamento prevedeva uno stanziamento annuale all'interno del bilancio dello Stato, il Fondo Sanitario Nazionale ("FSN"), da suddividere tra le Regioni sulla base del criterio di spesa storica. Tale modalità di assegnazione dei fondi ha finito col creare un meccanismo automatico, in base al quale ogni Regione poteva aggiudicarsi, di anno in anno, risorse finanziarie maggiori se avesse costantemente sfiorato i budget assegnati.

In un contesto del genere, è stata perseguita la finalità universalistica del sistema sanitario, poiché beni e servizi venivano resi disponibili senza responsabilizzazione dei centri di costo, sotto tutti i punti di vista economicamente rilevanti.

Questo tipo di organizzazione ha fatto lievitare la spesa sanitaria nel tempo, rendendo sempre già necessarie riforme modernizzatrici. A questa esigenza rispondono la Legge delega n. 421 del 1992 e i conseguenti due Decreti Legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993, con la finalità di riorganizzare profondamente il sistema sanitario nazionale. Queste disposizioni intervengono in fasi a valle dello stanziamento, all'interno del bilancio dello Stato, del finanziamento pubblico al sistema sanitario, incidendo sulla gestione organizzativa e sulla produzione di beni e servizi sanitari.

I riferimenti normativi presenti nella legge istitutiva del Sistema Sanitario Nazionale, affidano alle Regioni il compito di controllare l'effettiva disposizione sul proprio territorio dei livelli essenziali di assistenza (i "LEA") e la loro qualità; in ragione di ciò, le Regioni possono adottare delle scelte di politica sanitaria autonome, purché garantiscano la continuità dei LEA. Di conseguenza dopo un periodo di transizione oggi, a regime nel nuovo contesto, ogni Regione ha l'obbligo di predisporre i LEA facendo affidamento, per il loro finanziamento su: - il gettito dell'IRAP; - il gettito della maggiorazione dell'addizionale regionale dell'IRPEF; - ecc... ecc.

3. La responsabilità soggettiva può ridurre la spesa sanitaria

Nella nostra società occorre valorizzare il *diritto alla tutela della salute*, sancito dalla Costituzione Repubblicana, e *la responsabilità soggettiva*, anche attraverso interventi legislativi in tal senso.

A tale proposito, ci si pone l'interrogativo: dove arriva il diritto alla salute

e dove inizia la responsabilità soggettiva? Un comportamento errato (eccesso di alimentazione, fumo, alcool, stress, mancanza di attività motoria, droga...) aggredisce lo stato di salute di una persona, diventando conseguentemente un costo per la collettività. Tutti gli Stati si sono dotati di norme sanzionatorie per imporre il divieto di fumare in ambienti pubblici, il livello di alcool durante la guida, l'uso del casco su moto e motocicli... perché questi stili di vita e di comportamento soggettivi, alimentano patologie quali: infortuni e morti facendo, conseguentemente, lievitare la spesa sanitaria dell'intera collettività. Ne consegue che se tutto resta immutato/immobile: organizzazione sanitaria, diritto alla salute, assenza o limitata presenza di innovativi programmi statali e regionali di effettiva educazione alla salute e alla responsabilità soggettiva, i costi della sanità pubblica sempre più tendenzialmente aumenteranno.

La responsabilità soggettiva attuata attraverso corretti e sani stili di vita e di alimentazione vanno realizzati fin dalla più piccola età affinché conservino un significativo ruolo anche in età superiore a 60 anni, considerato che la speranza di vita si è allungata in modo significativo. A tal fine è ragionevole pensare, che a sessant'anni una persona può vivere per altri 30 anni. La qualità della vita di un soggetto dipenderà perciò, non solo dal servizio sanitario ma anche dal suo stile di vita e di alimentazione. Occorre, quindi, programmare di essere sani per scelta e non delegare ad altri ciò che può essere realizzato con la propria volontà e conoscenza. In altre parole è necessario essere costantemente istruiti ed aggiornati periodicamente.

4. Piano di rientro sanitario

Nell'ottica della razionalizzazione della spesa sanitaria è utile far riferimento al piano di rientro sanitario, che rappresenta la manovra di contenimento dei costi sanitari predisposta dal Governo per rientrare dallo sforamento del Patto di stabilità 2009-2010; a titolo esemplificativo si fa riferimento a quanto precedentemente prodotto dalla Regione Puglia; questa ha presentato un proprio piano di rientro sanitario che prevede una serie di tagli, e quindi conseguentemente delle economie di spesa impegnate per soddisfare la pregressa spesa ospedaliera, farmaceutica, personale sanitario, adeguamento di beni e servizi delle ASL, tetti di spesa alle cliniche e ticket sulle ricette. Il riferito Piano prevede altresì il taglio di 2200 posti letto e la riconversione di 19 ospedali e

l'accorpamento di reparti. È facile osservare a questo proposito almeno una circostanza che avrebbero l'esigenza di una più puntuale riflessione: - la spesa per l'acquisto ingiustificato di beni e servizi da parte dei direttori generali e un più razionale modello di organizzazione funzionale del Sistema Sanitario Regionale.

5. Valutazioni

Pensare di ridurre la spesa sanitaria in un Paese in cui è sempre aumentata è una operazione molto difficile. La riduzione della spesa sanitaria in un certo momento, è possibile solo attraverso l'adozione di riforme strutturali dal momento che tutto ciò rappresenta una prassi ormai consolidata, che non tiene presente i cicli economici ma altri fattori esterni o una sana gestione. L'attesa riforma del federalismo dovrebbe rappresentare un utile mezzo se fosse realizzato con raziocinio e ponderazione. Essenzialmente si dovrebbe procedere ad una maggiore e nuova moralità della gestione della spesa ed affrontare con estrema decisione scelte previste ma rinviate da anni.

6. Conclusioni

Dalla relazione del Dr. Francesco Massicci, sono emersi notevoli dubbi in chi è abituato all'esame di bilanci che non tendono a zero (meglio al pareggio) bensì ad un utile o ad un avanzo. La parte della relazione così recita: *«Qualora si registri nella singola Regione un disavanzo di gestione a fronte del quale non sono stati adottati in corso d'anno gli idonei provvedimenti di copertura, il Presidente del Consiglio **diffida la Regione interessata a provvedervi entro il 30 aprile**. La disposizione prevede inoltre che, qualora la Regione non adempia, entro i successivi trenta giorni il **Presidente della Regione, in qualità di Commissario ad acta**, adotti i necessari provvedimenti per suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti delle aliquote fiscali. Qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo non vengano adottati dal Presidente della Regione, in qualità di Commissario ad acta, entro il 31 maggio, nella Regione interessata, si applicano comunque automaticamente gli aumenti nella misura massima prevista dalla vigente normativa dell'IRAP (+1%) e dell'addizionale IRPEF (+0,5%).»*

Si ritiene auspicabile una riforma del Sistema Sanitario che contemperasse civilmente i bisogni della salute dei cittadini e un'adeguata spesa di sistema del comparto sanitario del nostro Paese.

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA – ABI

Andamento della spesa, controllo dei saldi e politiche di valorizzazione del patrimonio pubblico: alcune valutazioni³

INDICE

<i>Introduzione</i>	9
1. I saldi pubblici: alla radice dei nostri squilibri	10
2. Il debito pubblico italiano e il nuovo Patto di stabilità e crescita.....	11
3. Che fare ?	13
4. Il rientro dal debito ed il possibile ruolo del patrimonio pubblico.....	16
5.. Notazioni conclusive	20

³ Contributo ricevuto 1 aprile 2011

Introduzione

I dati di consuntivo 2010 ci hanno consegnato un quadro di finanza pubblica per alcuni versi migliore dell'atteso: un rapporto deficit/pil al 4,6% in luogo del 5% previsto, un disavanzo primario pari allo 0,1% del prodotto anziché lo 0,3%, un fabbisogno di cassa del settore statale in deciso rientro. Ciononostante, non sono poche le ragioni che suggeriscono di accelerare piuttosto che rallentare l'azione di riequilibrio dei nostri saldi di finanza pubblica; tra di esse, le conclusioni del recente vertice europeo il quale nell'approvare il Patto per la competitività e confermare le linee di riforma del Patto di stabilità e crescita (nel più ampio quadro di una nuova governance europea) ha ribadito che il debito pubblico entrerà a far parte direttamente degli indicatori di cui tener conto (insieme all'andamento del deficit strutturale ed altri) per valutare lo stato di salute delle finanze pubbliche dei paesi membri dell'Area euro e che ciascun Paese dovrà assicurare una riduzione annua del rapporto debito/pil pari ad (almeno) un ventesimo dello scarto tra il valore dell'anno precedente e la soglia del 60 per cento. Spingono poi a non abbassare il livello di guardia, le perduranti tensioni sul mercato dei debiti sovrani ed un quadro macroeconomico generale su cui insistono i riflessi delle vicende del Giappone da un lato e dei paesi del Nord Africa dall'altro.

Con la presenta nota l'ABI intende fornire un contributo di valutazione circa gli andamenti della spesa pubblica, il controllo dei saldi e le loro prospettive anche in connessione con possibili politiche di valorizzazione del patrimonio pubblico. Dopo un breve cenno ai fattori che sono all'origine degli squilibri che ci affliggono (par. 2), si offrono evidenze quantitative e considerazioni sul perchè sul fronte del contenimento della spesa pubblica il decennio post-ammissione all'euro debba essere purtroppo considerato una grande occasione perduta (par. 3). Si argomenta che averla persa non può esimerci tuttavia dall'insistere in un'opera che, dopo la crisi 2008-09 appare ancora più necessaria. Nell'interrogarsi sul che fare (par. 4), anche nel quadro degli obiettivi del Gruppo di lavoro "Bilancio Pubblico e Patrimonio Pubblico" (di qui in avanti Gruppo Giarda), si fornisce qualche spunto di analisi e si dà conto dei risultati di un esercizio contabile che valuta il ruolo che la politica di valorizzazione del patrimonio pubblico mobiliare e immobiliare potrebbe giocare nel processo di rientro dal disavanzo eccessivo che oggi registriamo (par. 5). Il paragrafo 6 presenta brevi notazioni conclusive.

1. I saldi pubblici: alla radice dei nostri squilibri

L'eccellente disamina dei dati di lungo periodo offerta dal prof. Giarda nel corso delle prime riunioni del nostro Gruppo (nota del 13 gennaio) conferma che il principale squilibrio di finanza pubblica di cui noi oggi soffriamo, ossia un rapporto debito/Pil prossimo al 120%, è il frutto di un aggrovigliarsi, negli anni Settanta ed Ottanta, di avverse tendenze che trovano il loro fattore di innesco nel fatto che per un lungo periodo l'espansione della spesa pubblica non è stata accompagnata, così come invece è avvenuto negli altri principali paesi europei, da una pari espansione delle entrate. Nei primissimi anni ottanta la spesa pubblica in rapporto al pil aveva in Italia sostanzialmente raggiunto quella media di Francia e Germania ma il rapporto tra entrate complessive e prodotto interno lordo era in Italia di oltre 10 punti percentuali più basso che in Germania e di oltre 13 punti inferiore a quello della Francia; ancora a metà di quel decennio la distanza rispetto ai tedeschi era di 6-7 punti mentre quella nei confronti dei francesi di oltre 11 punti.

Il fatto che ancora oggi l'incidenza della spesa primaria sul Pil non sia in Italia superiore a quella che si osserva nella media dell'Area euro (46,4%⁴ contro 47-48% dell'Area euro secondo i dati della Commissione europea), porta taluni a ritenere che il nostro vero problema non sia quello di "tagliare/contenere" la spesa (obiettivo per il quale il Gruppo dovrebbe fornire un contributo di idee circa gli strumenti per farlo nel più ampio quadro della progettata riforma tributaria) quanto quello di convivere con una pressione fiscale che è elevata oggi perché fu troppo bassa ieri. Insomma, pagheremmo ora (con gli interessi, sarebbe il caso di dire ed in termini di alto prelievo fiscale e contributivo) ciò che avremmo dovuto pagare molti anni fa.

Secondo l'ABI questa linea di ragionamento non ci porta lontano. È invece necessario comprendere come una pressione fiscale al 42,6% (43,1 nella media dell'ultimo triennio) sia una vera palla al piede e come vadano create le condizioni per un suo abbattimento se non si vuole condannare il sistema produttivo ai ritmi fiacchi di crescita che abbiamo conosciuto nell'ultimo decennio. Quei ritmi vanno invece aumentati e la riduzione della pressione fiscale rappresenta una (non l'unica) condizione

⁴ Il dato di consuntivo Istat 2010 è 46,7%.

importante per tornare a crescere; ne è presupposto il contenimento della dinamica della spesa e la sua ricomposizione qualitativa. Per comprendere quale sia e quanto sia grande la portata di una tale impresa è utile un percorso a ritroso.

2. Il freno alla spesa dopo l'ammissione all'euro: un'occasione mancata

Il peccato originale commesso negli anni settanta e nei primi anni ottanta (cioè il fatto di aver fatto lievitare la spesa pubblica senza finanziarla con un corrispettivo incremento delle entrate) ha creato enormi ostacoli al nostro Paese per l'ammissione, sin dall'inizio, alla moneta unica ed entrare nel novero della core Europe è stato qualcosa di straordinariamente difficile e straordinariamente importante. Ai fini del risanamento definitivo delle nostre finanze pubbliche e del controllo della spesa pubblica quella impresa si è trasformata, tuttavia, in una occasione mancata. Agli inizi della seconda metà degli anni novanta il nostro Paese aveva una spesa pubblica connotata da due elementi cruciali: una forte quota di interessi passivi ed una spesa primaria corrente fortemente sbilanciata. La fondamentale sfida che avevamo di fronte, in qualità di paese ad elevato debito pubblico e bassa crescita relativa, era chiara: vincere la battaglia per l'ammissione ed utilizzare il dividendo che da essa sarebbe derivato in parte per completare il risanamento finanziario (continuare a ridurre il deficit e quindi il debito in rapporto al Pil) ed in parte per ridurre lentamente la pressione fiscale e rafforzare le componenti di spesa più meritevoli per la loro azione sul potenziale del sistema produttivo (investimenti e spesa in conto capitale in generale, spesa corrente a favore del capitale umano, per famiglia e ammortizzatori sociali). Quella sfida è stata sostanzialmente persa nonostante si sia meritoriamente vinta la battaglia per l'ammissione. Elementi che sembrano suffragare tale conclusione sono offerti dalla tavola 1 che mette a confronto i principali indicatori delle pubbliche amministrazioni in alcuni momenti cruciali: l'anno prima dell'ammissione all'Ume (1997), quello del decennale dall'entrata nell'euro, che segna anche l'anno immediatamente precedente la grande crisi finanziaria ed economica, ed infine il 2010.

I dati mostrano come il dividendo da interessi sia stato per l'Italia ingentissimo: tra il 1997 ed il 2010 l'incidenza di questa componente di spesa sul prodotto è passata dal 9,3 per cento al 4,6 per cento, con una riduzione di 4,7 punti, pari a circa 73 miliardi a prezzi in euro 2010 (4 punti percentuali se si considera come base di partenza la media 1997-08); per Germania e Francia si è cifrato tra gli 8 decimi ed il punto di Pil. Nello stesso periodo la spesa primaria è cresciuta di 5,4 punti di Pil in Italia mentre è aumentata di 3,3 punti in Francia ed è diminuita di 7 decimi di Pil in Germania. L'incidenza delle entrate sul Pil si è ridotta di 1,6 punti in Italia mentre è stata di 2,6 e 2 punti rispettivamente in Germania e Francia. Conseguentemente si è assistito ad un peggioramento del saldo primario pari a 7 punti di Pil (da un avanzo di 6,6 punti ad un disavanzo di 0,4 punti) e di 8,1 se calcolato al netto degli effetti del ciclo economico. In Germania il deterioramento del deficit al netto degli interessi è stato dell'1,9% ed in Francia del 5,3%.

Per quanto riguarda la spesa corrente primaria appare evidente che in Italia il suo aumento è stato spinto in particolare dalle spese per prestazioni sociali (+2,2 punti) e dei consumi pubblici² (+1,2 punti), oltre che da un coacervo di altre spese correnti (1,6 punti). In Germania la spesa ha visto un calo di 1,1 punti per i redditi di lavoro, di circa altrettanto (0,7 punti) per le prestazioni sociali, di 0,6 punti per i consumi pubblici. Anche la Francia, paese con una struttura di bilancio in cui i livelli di spese ed entrate sono più elevati di quelli italiani e tedeschi, ha conosciuto un tentativo di raffreddamento della spesa pubblica con una riduzione del peso degli stipendi pubblici sulla ricchezza nazionale pressoché simile al nostro ma al contempo di prestazioni sociali (pensioni ed altro) e di consumi pubblici (rispettivamente per 0,6 e 1,2 punti di Pil).

Includono oltre alle spese per acquisti di beni e servizi anche alcune componenti di spesa sanitaria.

La dinamica delle principali poste di entrate e spese ha determinato, in definitiva, un rilevante arretramento nelle capacità del nostro Paese di generare avanzo primario, condizione essenziale per una discesa rapida del rapporto debito/pil.

Dalla tavola emerge anche che al di là dello scarto tra 2010 e 1997, che risente naturalmente del negativo andamento del pil nominale nel biennio 2008-09 causato dalla recessione, le tendenze differenziate sono dovute al fatto che nel decennio post ammissione all'euro in Italia la spesa primaria è cresciuta (+1,9 punti di pil) mentre in Francia e Germania è diminuita (rispettivamente -0,7 e -1,0 punti).

Nella tavola 2 il confronto viene effettuato fissando come punto di partenza la media 1997-98 (tavola 2), in considerazione del fatto che i risultati del 1997 potrebbero essere ritenuti una base troppo "favorevole" dato lo sforzo profuso in quell'anno proprio in vista dello screening per l'ammissione all'euro. La sostanza delle indicazioni non muta.

3. Che fare ?

Aver perso un'occasione allettante non deve tradursi nella rinuncia ad un obiettivo che peraltro è oggi imposto dall'Europa e dai mercati; e d'altra parte l'avvio del Tavolo per la riforma fiscale e la costituzione, nel suo ambito, degli stessi Gruppi di lavoro sono la migliore conferma che dopo aver assicurato una relativa tenuta dei conti in questi difficili ultimi anni di crisi, l'obiettivo delle nostre autorità è ora quello di puntare verso il risanamento definitivo del bilancio pubblico. Questo obiettivo è dall'ABI fortemente sentito e condiviso. Ma in che cosa si sostanzia esattamente in termini di saldi e loro composizione (livelli di entrate e uscite) e come concretamente conseguirlo ? E più in particolare, quale contributo può venire dalle dinamiche della spesa ?

Non siamo forse ancora in condizione di sapere se il lavoro del nostro Gruppo sarà in grado di suggerire specifiche aree di intervento dal lato delle uscite. Quello che finora sembra essere emerso dall'esame di diversi importanti comparti di spesa è che non sembrerebbero disponibili sacche rilevanti dalle quali attingere risorse, a parità di livelli dei servizi che si intendono offrire.

Conviene, in questo quadro, considerare le principali grandezze macro che sono oggi in campo, così come presentate nell'ultima Decisione di Finanza Pubblica (DFP). Il quadro programmatico prefigura un recupero in termini di saldo primario su Pil imperniato essenzialmente su una minore incidenza della spesa primaria (di 3,5 punti,

che diventano 3,3 quando si considera la spesa complessiva inclusi quindi gli interessi la cui incidenza è prevista salire di un paio di decimi di punto) e in un quadro di riduzione della pressione fiscale di soli 4 decimi di prodotto (-0,6 punti la riduzione delle entrate complessive su Pil) tra il 2010 ed il 2013. Il tutto in un quadro di crescita ipotizzato molto dinamica, con il Pil reale al +2% sin dal prossimo anno.

L'ABI è del parere che questo tavolo dovrebbe porsi l'obiettivo di creare le condizioni per una riduzione della pressione fiscale un po' più sensibile di quanto già scontato nella DFP (va da sé che il dato aggregato, intorno al 43%, nasconde il fatto che per le famiglie e le imprese che effettivamente pagano e che non evadono il peso effettivo supera il 50%, con tutti gli ovvi riflessi discorsivi sulla crescita economica). Il recupero sul fronte della spesa dovrebbe dunque superare i 3 punti e mezzo di prodotto prefigurati dalla DFP 2011-13. Circa il dove tagliare/intervenire, l'ABI non ha specifici suggerimenti da offrire; se le esperienze di settore possono essere di un qualche ausilio può però essere ricordato, per esempio, che a partire dal 1997, proprio l'anno rispetto al quale abbiamo visto qui sopra i risultati di finanza pubblica conseguiti sono stati inferiori agli auspici, l'industria bancaria, che denunciava severi problemi di competitività ed un forte peso dei costi operativi rispetto al reddito prodotto, ha costruito in autonomia un sistema di ammortizzazione sociale (fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito) che ha consentito di accompagnare circa 40 mila lavoratori verso la pensione anticipata.

Per avere un'idea dei risultati conseguiti si consideri che nel 1997 l'incidenza del totale dei costi dei principali gruppi bancari italiani sul totale dell'attivo, era pari al 2,2% mentre nel giugno 2010 si è attestata sull'1,6%. Il gap rispetto ai valori medi di Francia e Germania era pari a 0,9 punti percentuali nel 1997 ed è ora sceso a 0,7 punti. Alla minore incidenza dei costi ha contribuito sia una riduzione degli organici (nel 2009 il numero di addetti risultava inferiore del 5% rispetto al dato del 1997) sia una politica di remunerazione più coerente ai sottostanti andamenti economici. Peraltro, a riprova di quanto i fenomeni di aggiustamento di bilancio vadano anche considerati in senso relativo ed in rapporto al contesto macro, si deve rilevare che gli sforzi fatti sono da

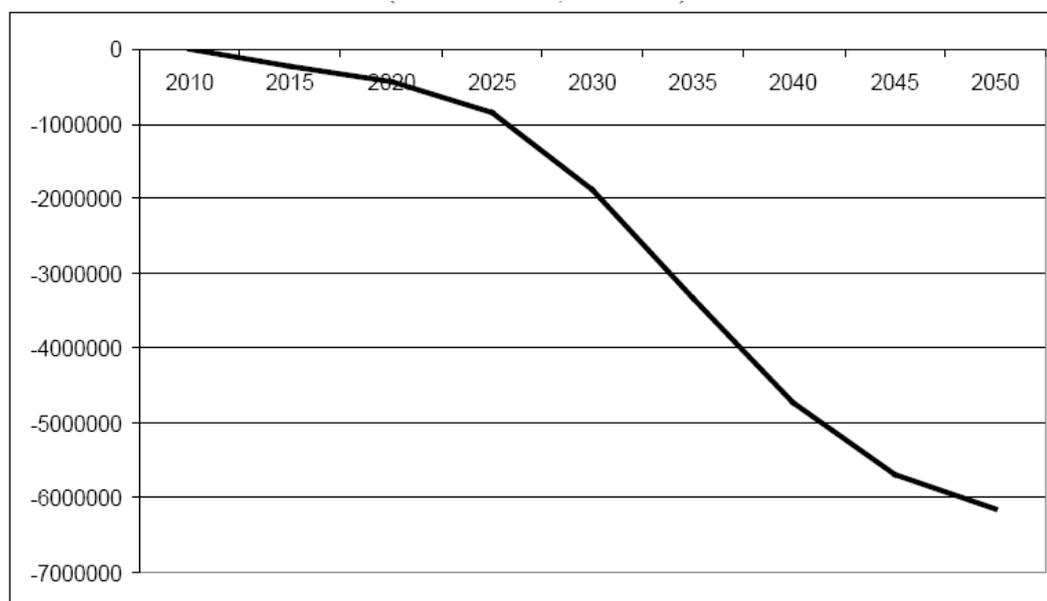
giudicare oggi insufficienti sia perché un gap permane sia perché le sfide di contesto si sono fatte difficilissime. .

Secondo la nostra opinione i progressi ottenuti dalle banche italiane nel controllo dei costi e le azioni ora in atto per rafforzarli significativamente, possono essere un utile punto di riferimento per l'azione delle Pubbliche Amministrazioni in quanto i processi produttivi tra i due settori presentano non poche affinità in particolare per quel che concerne il trattamento delle informazioni e quindi l'utilizzo delle moderne tecnologie IT. È difatti noto che fattore rilevante nel determinare la maggiore efficienza tecnica dell'attività bancaria, sia italiana che internazionale, è stata la piena integrazione delle tecnologie dell'informazione nel processo produttivo bancario: tale supporto tecnologico ha riguardato sia l'attività all'ingrosso che i rapporti con i clienti con lo sviluppo sempre più intenso dei canali alternativi allo sportello bancario (ATM, Pos, banca on line).

Proprio per tale motivo riteniamo che lo studio delle particolari strategie organizzative utilizzate dalle banche per determinare il cambiamento del proprio paradigma distributivo e produttivo possa fornire importanti suggerimenti all'operatore pubblico per perseguire contemporaneamente uno strutturale efficientamento della propria struttura dei costi del personale e uno sviluppo della propria offerta di servizi, sia in termini quantitativi che qualitativi, superiore a quella sin qui conseguita.

Se le potenzialità tecniche per perseguire una strategia win-win sono a disposizione, va rilevato che i futuri sviluppi demografici sembrano consentire anche l'agibilità "sociale" per perseguire una politica di contenimento del personale delle Pubbliche Amministrazioni. In effetti, come visibile nel grafico 1, la popolazione in età da lavoro è prevista in costante e significativo decremento nei prossimi anni: facendo base al 2010, nel 2025 è prevista una offerta di lavoro inferiore di quasi 1 milione di unità; dopo quella data l'onda demografica negativa dovrebbe aumentare di intensità determinando in media per ogni quinquennio successivo una riduzione di 1 milione di unità. Dunque nei prossimi anni è più probabile che si determinino situazioni di carenza di offerta di lavoro anziché di domanda di lavoro e ciò dovrebbe diminuire la dimensione della funzione di "ammortizzatore sociale" dell'occupazione pubblica rendendone quindi più agevole dal punto di vista sociale un'azione di contenimento e riqualificazione.

Grafico 1. Evoluzione della popolazione in età da lavoro



Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

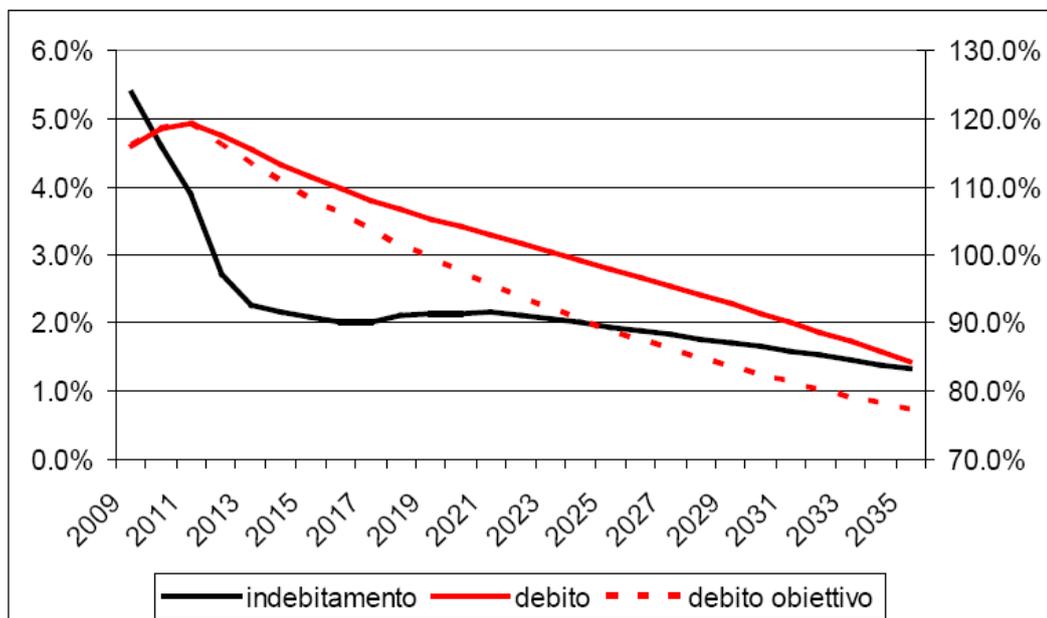
4. Il rientro dal debito ed il possibile ruolo del patrimonio pubblico

Come è stato ricordato in uno dei nostri incontri dal Prof. Pisauro, è anche opportuno valutare le prospettive del nostro quadro di finanza pubblica in relazione a quello che sta emergendo in sede europea con riguardo ai progetti per un consolidamento della stabilità macrofinanziaria dell'Area euro. Secondo quanto stabilito in tale ambito, a partire dai prossimi anni la dinamica del rapporto debito/pil rientrerà direttamente tra le variabili da controllare: in particolare si prospetta l'esigenza di dare maggiore coerenza all'antica questione del ritmo di riduzione del rapporto debito/pil prevedendo che ciascun Paese garantisca annualmente un rientro dal debito pari ad un ventesimo dello scarto tra valore effettivo e soglia-obiettivo del 60%. Per effettuare una tale valutazione utilizziamo un semplice modello contabile che sulla base di determinate assunzioni sulla crescita e sul livello atteso dei tassi calcola i principali saldi di finanza pubblica. In questo nostro esercizio sviluppiamo in particolare, a partire dal 2011, un baseline scenario nel quale:

- 1) fino al 2013 il sentiero di crescita delle principali variabili, sia macroeconomiche che di finanza pubblica, è pari a quello stimato dal Governo nei suoi documenti ufficiali;
- 2) in seguito la crescita del Pil converge verso il suo tasso di lungo periodo: in particolare a partire dal 2018 la crescita è posta pari all'1,3% annuo e il tasso di inflazione (del pil) pari al 2%;
- 3) dopo il 2013 il costo medio del debito risulta coerente con un profilo crescente dei tassi di interesse che nella componente a breve tende a convergere al livello del 4%, mentre i tassi a lungo crescono fino al 5%;
- 4) conseguentemente, lo scarto tra costo medio del debito e crescita del pil passa dai 4,5 decimi di punto nel 2014 ad 1,4 punti nel lungo periodo;
- 5) dopo il 2013 viene mantenuto l'avanzo primario programmato per l'anno 2013 (2,6% del Pil).

Sulla base di queste assunzioni, nel grafico 2 riportiamo l'andamento fino al 2035 dell'indebitamento netto e del debito, in quota di Pil.

Grafico 2. Saldi di finanza pubblica



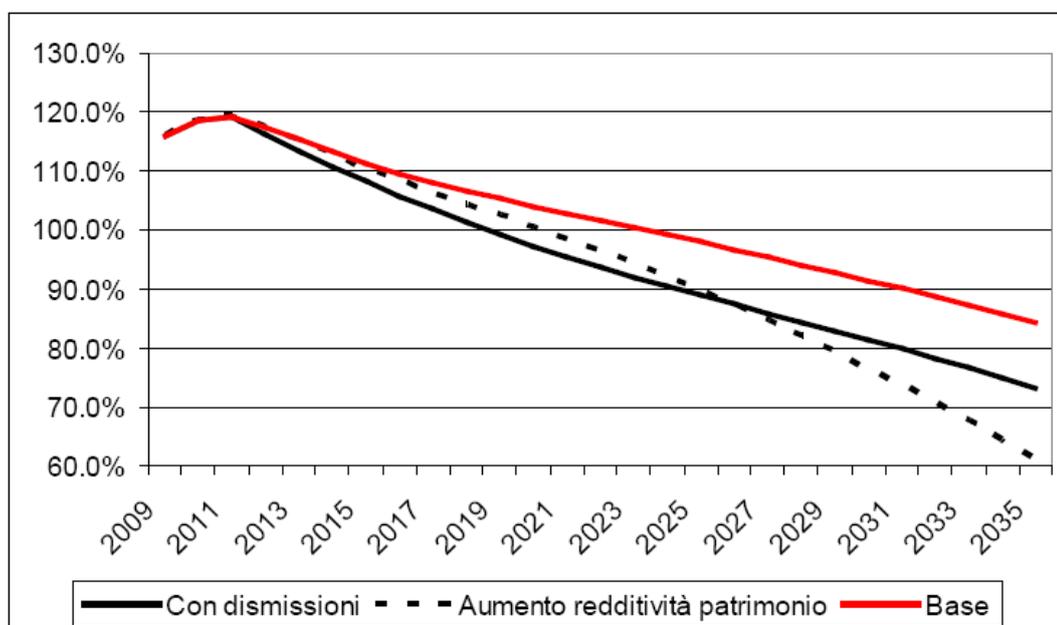
Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Economia (DFP)

Nello stesso grafico riportiamo il profilo del debito che sarebbe coerente con la regola attualmente in discussione nell'ambito del Patto di stabilità europeo, secondo la quale ciascun paese dovrebbe garantire, in tendenza, ogni anno una riduzione del rapporto debito/pil pari ad almeno un ventesimo della distanza dal 60% indicato da Maastricht. Come si vede, anche se il profilo dei saldi di finanza pubblica assume un rassicurante trend discendente, il ritmo della discesa non sarebbe comunque sufficiente a rispettare la regola del Patto riformato (nel nostro esercizio ipotizziamo che la regola valga sin dal 2012 invece che, come probabile, dal 2014). In particolare a fine periodo il livello del debito risulterebbe superiore agli obiettivi europei per 7 punti di Pil. Per meglio comprendere le dimensioni di questo scarto si consideri che esso potrebbe essere annullato se l'avanzo primario dopo il 2013 si commisurasse a 2,9 punti di Pil anziché ai 2,6 previsti dalla Decisione di Finanza Pubblica 2011-13 (quindi 3 decimi in più rispetto alla nostra simulazione di base). Al fine di valorizzare le informazioni fornite dalla presentazione al nostro Gruppo del lavoro di E. Reviglio, crediamo possa essere utile

valutare, nel quadro di questo nostro esercizio, la possibilità di chiudere il gap evidenziato proprio con interventi sul patrimonio pubblico. In particolare nell'esercizio valutiamo gli effetti di due diverse strategie:

- 1) una prima che consiste in un piano pluriennale di dismissioni di cespiti mobiliari e immobiliari;
- 2) una seconda che lascia invece intatto il patrimonio pubblico e interviene sulla sua redditività.

Grafico 3. Incidenza del debito



Fonte: ns elaborazioni su dati Ministero dell'Economia (DFP)

Dal lavoro di E. Reviglio (agli atti di questo tavolo) si ricava che a fronte di un patrimonio fruttifero stimato a prezzi di mercato in quasi 700 miliardi di euro, la redditività effettiva risulta attualmente negativa per 1 punto percentuale, dal momento che ad un rendimento di 9 decimi di punto si associano costi di gestione valutabili in 1,9 punti percentuali. Utilizzando queste informazioni elaboriamo dunque due diversi sentieri di evoluzione dei saldi di finanza pubblica:

1) il primo, considera un piano di dismissioni in grado di metterci in condizioni di rispettare la soprarichiamata nuova possibile regola europea: in tale quadro i saldi di finanza pubblica beneficiano oltre che degli effetti diretti della dismissione sullo stock di debito anche degli effetti indiretti legati sia ad una minore spesa per interessi, sia al beneficio derivante dalla dismissione di un patrimonio che costa più di quello che rende;

2) il secondo, ipotizza invece che lo Stato mantenga lo stock di asset disponibile, ma si attivi per migliorarne la redditività: sempre secondo le indicazioni del lavoro di Reviglio sarebbe possibile aumentare significativamente il rendimento lordo del patrimonio pubblico fino ad un livello del 5,7%, che corrisponde ad un rendimento al netto dei costi del 3,8%. Nel nostro esercizio supponiamo che il rendimento netto del patrimonio aumenti gradualmente di 2 decimi di punto all'anno fino a raggiungere il valore indicato da Reviglio.

Il grafico 3 riporta gli esiti dei due esercizi in termini di rapporto debito/Pil. Il risultato non è privo di interesse: se nel breve periodo sarebbe più conveniente fare affidamento sul piano di dismissione, un'azione di aumento della redditività del patrimonio risulterebbe invece in grado di massimizzare la riduzione del rapporto debito/pil nel più lungo termine: questa opzione consentirebbe infatti di raggiungere nel 2035 un livello del rapporto di poco superiore al 60%, livello di oltre 13 punti inferiore a quello che si otterrebbe via dismissioni. Il piano di dismissione ipotizzato qui a meri fini di esercizio di simulazione contabile, si dovrebbe sviluppare per 14 anni (dal 2012 al 2025) e consentire di alienare patrimonio per poco meno di complessivi 150 miliardi di euro, il 20% circa della consistenza di patrimonio pubblico fruttifero stimata nel lavoro di Reviglio. Va da sé che l'indicazione di maggiore convenienza dell'opzione 2 deriva da un mero esercizio contabile che non può considerare, per esempio, la possibile crescita dell'efficienza che deriverebbe, presumibilmente, dal collocamento sul mercato di asset ora in mano pubblica.

5. Notazioni conclusive

L'industria bancaria italiana ha molti motivi per ritenere urgente il contenimento della dinamica della spesa pubblica e conseguentemente l'apertura di una prospettiva di riduzione della pressione fiscale, in un quadro di definitivo risanamento dei conti

pubblici. Tali motivi sono ad un tempo di natura macro-generale e micro-settoriale. Sul piano macro-generale, riteniamo che innalzare la crescita effettiva e potenziale (di lungo periodo) della nostra economia sia obiettivo di fondo: non lo si può conseguire con un debito al 120%! Sul fronte micro-settoriale osserviamo in primo luogo che il nostro settore sopporta un delta di tassazione anche derivante da specificità operative che ci auguriamo possa essere rimosso non appena si creeranno condizioni di finanza pubblica meno problematiche; notiamo poi che fortissimi sono gli effetti che il quadro macrofinanziario esercita sulle nostre condizioni di raccolta sui mercati interni ed internazionali: si consideri che nell'anno in corso le banche dovranno collocare sul mercato circa 200 miliardi di obbligazioni.

I mercati dei debiti bancari e dei debiti sovrani tendono ad essere strettamente interconnessi. Ne è testimonianza la forte correlazione tra le quotazioni dei Credit Default Swaps negli uni e negli altri; una nostra recente analisi del nesso di causalità ha peraltro mostrato che soprattutto in Italia nel recente passato sono stati i movimenti sul mercato del rischio sovrano a “causare” quelli sul rischio di credito e non viceversa. L'aumento del rischio paese, come segnalato dall'allargamento dello spread Btp-Bund (che nei mesi scorsi ha superato i 200 punti base e che è ora intorno ai 150), si riflette significativamente sul costo del funding della nostra industria con tutte le potenziali avverse conseguenze in termini di tassi di interesse sui finanziamenti a famiglie e imprese. Ecco dunque che abbiamo più di un motivo per propendere per un controllo rigoroso dei conti pubblici.

La disamina della spesa effettuata dal Gruppo evidenzierà se vi sono e quali sono gli spazi di manovra. Cose importanti sono state già fatte in questi anni, per quel che riguarda la spesa più legata all'invecchiamento della popolazione - in particolare in campo pensionistico - e quindi la correzione dei grandi trend di lungo termine: non è un caso che le previsioni di lungo periodo evidenziano come l'Italia sarà uno dei paesi che risentirà meno di altri in termini di incrementi di uscite (su Pil), del processo di ageing. Però, aumenterà meno, non diminuirà. È fortemente auspicabile che le eventuali idee che verranno dal Gruppo vadano ad alimentare interventi per finanziare riduzione di prelievo e siano quindi aggiuntivi rispetto a quelli, comunque non modesti in confronto

all'esperienza storica più recente, già previsti nella DFP per il periodo 2011-13 (-3,5 punti di prodotto).

Tavola 1

PRINCIPALI VOCI DI CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN ITALIA, GERMANIA E FRANCIA

(% di pil)	ITALIA						GERMANIA						FRANCIA					
	1997	2007	2010	Differenze			1997	2007	2010	Differenze			1997	2007	2010	Differenze		
	(a)	(b)	(c)	07-97	10-97	10-07	(a)	(b)	(c)	07-97	10-97	10-07	(a)	(b)	(c)	07-97	10-97	10-07
Entrate totali	47,6	46,4	46,0	-1,2	-1,6	-0,4	45,7	43,8	43,1	-2,6	-2,6	-0,7	50,8	49,6	48,8	-1,2	-2,0	-0,8
Entrate depurate dal ciclo	47,8	45,0	47,3	-2,8	-0,5	2,3	46,0	43,1	43,8	-2,2	-2,2	0,7	51,6	48,7	50,3	-2,9	-1,3	1,6
- componente ciclica	-0,2	1,4	-1,3	1,6	-1,1	-2,7	-0,3	0,7	-0,7	-0,4	-0,4	-1,4	-0,8	0,9	-1,5	1,7	-0,7	-2,4
Interessi	9,3	5,0	4,6	-4,3	-4,7	-0,4	3,4	2,8	2,4	-1,0	-1,0	-0,4	3,5	2,7	2,6	-0,8	-0,9	-0,1
Uscite correnti primarie	37,6	38,9	42,6	1,3	5,0	3,7	42,0	38,2	41,6	-0,4	-0,4	3,4	46,5	45,4	49,6	-1,1	3,1	4,2
- redditi da lavoro	11,5	10,6	11,2	-0,9	-0,3	0,6	8,5	6,9	7,4	-1,1	-1,1	0,5	13,6	12,8	13,3	-0,8	-0,3	0,5
- prestazioni sociali	17,0	17,1	19,2	0,1	2,2	2,1	18,8	17,2	18,1	-0,7	-0,7	0,9	18,1	17,4	19,3	-0,7	1,2	1,9
- consumi pubblici	7,6	8,0	8,8	0,4	1,2	0,8	8,3	7,1	7,7	-0,6	-0,6	0,6	9,3	8,0	8,7	-1,3	-0,6	0,7
Uscite correnti	46,9	43,9	47,2	-3,0	0,3	3,3	45,4	41,0	44,0	-1,4	-1,4	3,0	50,0	48,1	52,2	-1,9	2,2	4,1
Uscite in c/capitale	3,4	4,0	3,8	0,6	0,4	-0,2	2,9	2,6	2,7	-0,2	-0,2	0,1	4,1	4,0	4,3	-0,1	0,2	0,3
Uscite complessive	50,3	47,9	51,0	-2,4	0,7	3,1	48,4	43,5	46,7	-1,7	-1,7	3,2	54,1	52,3	56,5	-1,8	2,4	4,2
Uscite primarie	41,0	42,9	46,4	1,9	5,4	3,5	45,0	40,7	44,3	-0,7	-0,7	3,6	50,6	49,6	53,9	-1,0	3,3	4,3
- componente ciclica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,2	0,2	0,1	0,1	0,4	0,1	-0,1	0,2	-0,2	0,1	0,3
Effetto del ciclo sul bilancio	-0,2	1,4	-1,3	1,6	-1,1	-2,7	-0,4	0,9	-0,9	-0,5	-0,5	-1,8	-0,9	1,0	-1,7	1,9	-0,8	-2,7
Saldo primario effettivo	6,6	3,5	-0,4	-3,1	-7,0	-3,9	0,7	3,1	-1,2	-1,9	-1,9	-4,3	0,2	0,0	-5,1	-0,2	-5,3	-5,1
- aggiustato per il ciclo	6,4	4,9	-1,7	-1,5	-8,1	-6,6	0,3	4,0	-2,1	-2,4	-2,4	-6,1	-0,7	1,0	-6,8	1,7	-6,1	-7,8
Deficit effettivo	2,7	1,5	5,0	-1,2	2,3	3,5	2,7	-0,3	3,6	0,9	0,9	3,9	3,3	2,7	7,7	-0,6	4,4	5,0
- aggiustato per il ciclo	2,5	2,9	3,7	0,4	1,2	0,8	2,3	0,0	0,0	-2,3	-2,3	0,0	2,4	3,7	6,0	1,3	3,6	2,3
Debito	118,1	103,6	119,0	-14,5	0,9	15,4	59,7	64,9	75,7	16,0	16,0	10,8	59,3	63,8	83,0	4,5	23,7	19,2

Fonte: ns elaborazioni su dati Commissione europea (CE); per ragioni di omogeneizzazione la Commissione riclassifica alcune poste minori sia delle entrate che delle uscite correnti e pertanto esistono lievi discrepanze tra questi dati dell'Italia e quelli riportati dall'Istat.

Tavola 2

PRINCIPALI VOCI DI CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN ITALIA, GERMANIA E FRANCIA

(% di pil)	ITALIA						GERMANIA						FRANCIA					
	1997-98	2007	2010	Differenze			1997-98	2007	2010	Differenze			1997-98	2007	2010	Differenze		
	(a)	(b)	(c)	07-97/98	10-97/98	10-07	(a)	(b)	(c)	07-97/98	10-97/98	10-07	(a)	(b)	(c)	07-97/98	10-97/98	10-07
Entrate totali	48,9	48,4	48,0	-0,5	-0,9	-0,4	46,8	43,8	43,1	-2,9	-2,7	-0,7	50,5	49,8	48,8	-0,9	-1,7	-0,8
Entrate depurate dal ciclo	47,1	45,0	47,3	-2,1	0,2	2,3	46,1	43,1	43,8	-3,0	-2,2	0,7	51,0	48,7	50,3	-2,3	-0,7	1,6
- componente ciclica	-0,2	1,4	-1,3	1,6	-1,1	-2,7	-0,3	0,7	-0,7	1,0	-0,5	-1,4	-0,5	0,9	-1,5	1,4	-1,0	-2,4
Interessi	8,6	5,0	4,6	-3,6	-4,0	-0,4	3,4	2,8	2,4	-0,6	-1,0	-0,4	3,4	2,7	2,6	-0,7	-0,8	-0,1
Uscite correnti primarie	37,5	38,9	42,6	1,5	5,2	3,7	41,8	38,2	41,6	-3,6	-0,1	3,4	46,0	45,4	49,6	-0,6	3,6	4,2
- redditi da lavoro	11,1	10,6	11,2	-0,5	0,1	0,6	8,4	6,9	7,4	-1,5	-1,0	0,5	13,6	12,8	13,3	-0,8	-0,3	0,5
- prestazioni sociali	16,9	17,1	19,2	0,3	2,4	2,1	18,7	17,2	18,1	-1,5	-0,6	0,9	17,9	17,4	19,3	-0,5	1,4	1,9
- consumi pubblici	7,6	8,0	8,8	0,4	1,2	0,8	8,3	7,1	7,7	-1,2	-0,6	0,6	9,0	8,0	8,7	-1,0	-0,3	0,7
Uscite correnti	46,1	43,9	47,2	-2,2	1,2	3,3	45,2	41,0	44,0	-4,2	-1,2	3,0	49,4	48,1	52,2	-1,3	2,8	4,1
Uscite in c/capitale	3,6	4,0	3,8	0,5	0,3	-0,2	3,0	2,6	2,7	-0,4	-0,3	0,1	4,0	4,0	4,3	0,1	0,4	0,3
Uscite complessive	49,7	47,9	51,0	-1,8	1,4	3,1	48,2	43,5	46,7	-4,7	-1,5	3,2	53,4	52,3	56,5	-1,1	3,1	4,2
Uscite primarie	41,1	42,9	46,4	1,9	5,4	3,5	44,8	40,7	44,3	-4,1	-0,5	3,6	50,0	49,6	53,9	-0,4	3,9	4,3
- componente ciclica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,2	0,2	-0,3	0,1	0,4	0,1	-0,1	0,2	-0,2	0,2	0,3
Effetto del ciclo sul bilancio	-0,2	1,4	-1,3	1,6	-1,1	-2,7	-0,4	0,9	-0,9	1,3	-0,6	-1,8	-0,6	1,0	-1,7	1,6	-1,2	-2,7
Saldo primario effettivo	5,9	3,5	-0,4	-2,4	-6,3	-3,9	1,0	3,1	-1,2	2,1	-2,2	-4,3	0,4	0,0	-5,1	-0,4	-5,6	-5,1
- aggiustato per il ciclo	5,7	4,9	-1,7	-0,8	-7,4	-6,6	0,6	4,0	-2,1	3,4	-2,8	-6,1	-0,1	1,0	-6,8	1,1	-6,7	-7,8
Deficit effettivo	2,7	1,5	5,0	-1,2	2,3	3,5	2,4	-0,3	3,6	-2,7	1,2	3,9	3,0	2,7	7,7	-0,3	4,8	5,0
- aggiustato per il ciclo	2,5	2,9	3,7	0,4	1,2	0,8	2,1	0,0	0,0	-2,1	-2,1	0,0	2,4	3,7	6,0	1,3	3,6	2,3
Debito	118,5	103,8	119,0	-12,9	2,5	15,4	60,0	64,9	75,7	4,9	15,7	10,8	59,4	63,8	83,0	4,5	23,7	19,2

Fonte: ns elaborazioni su dati Commissione europea (AMECO, autunno 2010); per ragioni di omogeneizzazione la Commissione riclassifica alcune poste minori sia delle entrate che delle uscite correnti e pertanto esistono lievi discrepanze tra questi dati dell'Italia e quelli riportati dall'Istat.

3.

UIL

Testo dell'audizione preliminare del 18 aprile 2011, sul DEF e piano di riforma nazionale presso le Commissioni bilancio della Camera e del Senato⁵

⁵ Roma, 18 aprile 2011

La natura poliedrica della crisi economica che stiamo vivendo in Europa richiede una risposta coordinata da parte dell'intera comunità continentale e internazionale, senza pensare che il peggio sia passato, ma non sembra esserci ancora piena consapevolezza che la crisi, sia per come si è creata sia per come deve essere risolta, ha raggiunto un livello globale e per questo è più difficile governarne gli effetti e trovarvi delle efficaci soluzioni.

Ciò che è accaduto deve farci sentire obbligati a predisporre le basi per progetti a medio e lungo termine, poiché la vera sfida è garantire un futuro a coloro che oggi il proprio futuro non lo percepiscono così certo e sicuro.

A fronte di ciò crediamo anche che per l'approntamento delle politiche di rigore e dei tagli ai finanziamenti che si renderanno eventualmente necessari, occorre fare un deciso passo in avanti compiendo un vero e proprio salto di qualità. Bisogna in tal senso abbandonare la strada dei tagli lineari ed indiscriminati per intraprendere quella di una maggiore e migliore selettività degli stessi, individuando comparti strategici e priorità che vanno salvaguardate e sulle quali bisogna puntare investendovi risorse. Per farlo c'è prima di tutto bisogno di lavorare per eliminare gli sprechi, comprimendo i costi eccessivi di funzionamento dell'apparato politico - amministrativo

L'obiettivo primario deve essere quello della crescita. Per la UIL è quindi fondamentale una manovra economica che abbassi la pressione fiscale sui redditi da lavoro e da pensione, liberando risorse utili a favorire la ripresa dei livelli di consumo interni e – di conseguenza – di produzione.

Non c'è crescita dove non c'è solidarietà non c'è progresso dove non c'è inclusività sociale. Certo, le istituzioni che ci governano hanno l'obbligo di offrire opportunità per tutti e soddisfare le necessità dei ceti meno abbienti, dei migranti, dei lavoratori e dei cittadini, per questo, il Programma di Riforma Nazionale presentato dal Governo, è un documento "contenitore", che descrive le azioni intraprese e quelle in atto. Il giudizio è relativo al fatto che finalmente insieme alle materie contenute nel Def vi è un Piano nazionale delle riforme che è ricco di proposte. Ovviamente, il piano elenca le criticità del "sistema Paese" e, conseguentemente, suggerisce dei correttivi alla nostra politica economica anche nell'ottica europea.

Pertanto, su di esso se ne può dare un giudizio sull'impostazione, in quanto molti dei provvedimenti descritti avranno bisogno di successivi atti normativi di attuazione e possibilmente di azioni coerenti. Ma va anche detto che il giudizio definitivo sarà dato quanto, oltre ai provvedimenti, saranno definiti i tempi ed i finanziamenti.

Se da un lato, il Piano di Riforma si presenta come un ambizioso strumento per la crescita economica, dall'altro, nel DEF, si prevedono per i prossimi due anni decrementi della spesa per gli investimenti, investimenti che sono cardini del programma che viene espresso nel PNR. Così come nel Programma viene indicato chiaramente un leggero alleggerimento della pressione fiscale, nel DEF, si indica un aumento per i prossimi due anni della pressione fiscale sul PIL.

In definitiva la strategia riformatrice che emerge dal PNR si pone come obiettivo la razionalizzazione del sistema, un più equa distribuzione del carico tributario, la semplificazione burocratica e un maggiore coinvolgimento degli Enti Locali nella lotta all'evasione ma, al di là di queste linee guida, nel Documento non si riscontra un reale approfondimento sulle tematiche fiscali. Piuttosto, ampio spazio è dedicato alla descrizione delle riforme già approvate come quella sul federalismo demaniale, regionale e municipale ma non si entra nel merito delle riforme che ancora devono essere realizzate.

La riforma fiscale è, infatti, un passo obbligato per correggere la diseguale distribuzione del carico e per favorire la crescita. Un obiettivo da perseguire già nell'immediato attraverso il varo di un primo modulo di riforma volto a diminuire le tasse prima di tutto a chi le ha sempre pagate, lavoratori dipendenti e pensionati, aumentando le detrazioni per tali categorie e sostenendo le famiglie non attraverso il quoziente familiare - che finirebbe invece con il premiare i redditi più alti e rischierebbe di accentuare i livelli di evasione e di elusione fiscale - ma con un incremento significativo del bonus per i figli.

Per quanto riguarda le questioni previdenziali si conferma i risultati ottenuti con le ultime riforme che hanno disegnato un sistema pienamente sostenibile come ormai riconosciuto da tutti, anche in ambito comunitario. E questo nonostante un quadro demografico che in Italia presenta scenari ancora più penalizzanti che in altri paesi. Complessivamente le riforme attuate dal 1992 ad oggi porteranno ad una minore

incidenza sul PIL mediamente di un 1% all'anno dal 2015 al 2035, quindi il 26% in meno in termini cumulati al 2050, di cui circa la metà dovuto proprio ai provvedimenti di cui alla Legge n. 122/2010. Dati che portano a stimare un risparmio, in termini nominali, di circa 7 miliardi di euro nel biennio 2009-2010, di 6 miliardi e 300 milioni nel 2011, di 10 miliardi e 300 milioni nel 2012, di 11 miliardi e 800 milioni nel 2013 e di circa 13 miliardi per il 2014.

Questi risparmi permettono di regolarizzare notevolmente l'andamento della curva della spesa previdenziale attesa, che diviene così sostanzialmente piatta e stabile fino al 2045 per poi scendere decisamente tra il 2050 e il 2060.

Per quanto riguarda il tema delle risorse pubbliche, argomento questo strettamente connesso con gli altri temi sopraindicati, sostanzialmente tutti gli interventi previsti dal Programma basano la loro fattibilità contando quasi esclusivamente sulla spesa dei Fondi Strutturali Europei, non prevedendo risorse ordinarie aggiuntive.

Sulla razionalizzazione della spesa pubblica da destinare all'abbattimento del debito pubblico molte speranze sono riposte nell'adozione dei costi standard per i servizi, mentre è completamente assente il tema della razionalizzazione dei livelli istituzionali.

Da questo punto di vista, vanno bene le riforme per la digitalizzazione della pubblica amministrazione ed i provvedimenti per la semplificazione amministrativa ma esse devono partire anche da riforme di "sistema" degli attuali livelli istituzionali, iniziando dalla rivisitazione del Titolo V della Costituzione, con l'abolizione di almeno un livello intermedio istituzionale (Province), dal superamento del bicameralismo perfetto con l'istituzione del Senato delle Autonomie.

Occorre poi rivedere con Legge Nazionale il numero dei Comuni, cercando il più possibile l'aggregazione di quelli sotto i 5 mila abitanti.

Così come occorre mettere "ordine" agli articoli 117 e 118 del Titolo V per quanto riguarda alcune materie di legislazione concorrente che vanno riportate in seno allo Stato Centrale (pensiamo al lavoro, energia, reti di trasporto ecc.).

Così come, in chiave federalista, deve esser chiaro che ad ogni "devoluzione" di poteri e competenze ci deve essere un conseguenziale "dimagrimento" della struttura

cedente. Ciò per evitare quello che è avvenuto nel recente passato di un aumento dei livelli istituzionali che si occupano della stessa materia.

Dal punto di vista della razionalizzazione e responsabilizzazione della spesa pubblica è condivisibile il superamento della spesa storica attraverso la determinazione del fabbisogno e costo standard.

Ma prima di introdurre i costi standard andrebbero definiti i livelli essenziali delle prestazioni, non solo nella sanità, ma anche per l'assistenza, l'istruzione, il trasporto pubblico locale, tutte materie che sono oggetto di perequazione, e, che il programma di

Riforma considera già definiti e definitivi. Si pone, poi, con tutta la sua drammaticità, al di là della normativa dei costi standard, il problema delle Regioni alle prese con l'extradeficit sanitario, per lo più concentrate nel Mezzogiorno, dove la facoltà di ridurre o azzerare l'IRAP o di diminuire il peso delle Addizionali è "virtuale", anzi si corre il rischio di un ulteriore inasprimento della pressione fiscale, istituendo di fatto una "fiscalità di svantaggio".

Per quanto riguarda gli squilibri territoriali è condivisibile l'intenzione del Governo di rimettere al centro dell'agenda nazionale il tema del Mezzogiorno, con molti provvedimenti che vanno nella direzione giusta: cabina di regia nazionale, credito di imposta, concentrazione delle risorse sulle infrastrutture.

Tuttavia occorre che dalle parole si passi definitivamente ai fatti, con l'attuazione del Piano per il Sud approvato lo scorso autunno.

Per quanto riguarda i risparmi sul piano della spesa, recentemente, dai dati contenuti nel Def, i pubblici dipendenti sono stati quelli che hanno contribuito in modo molto pesante. Non potranno continuare ad essere ancora loro quelli cui chiedere ulteriori interventi e, quindi, qualche forma di ripristino almeno di un livello di contrattazione, come sottoscritto nell'accordo firmato recentemente con il governo andrà attivato.

Non vada dimenticato, inoltre, inefficienze a parte, il Mezzogiorno ove, in questi anni, i Fondi Europei hanno spesso sostituito le risorse ordinarie facendo perdere efficacia alla spesa destinata alla coesione.

È quindi più che mai urgente che il Governo, insieme ai provvedimenti di accelerazione della spesa dia attuazione, di concerto con le parti sociali, il Piano per il Sud.

Ribadiamo la necessità di concentrare gli sforzi sulla semplificazione burocratica, concentrare le risorse su pochi ma reali obiettivi e, soprattutto, sul lavoro, attraverso un sostanzioso credito di imposta da destinare alla buona occupazione.

Su questo punto si potrebbero concentrare molte delle risorse a disposizione, che andrebbero spese entro quest'anno, così come ne andrebbero destinate una buona parte al sistema infrastrutturale materiale ed immateriale del Paese.

In tale ottica, il Governo deve sostenere con forza presso la Commissione Europea l'idea che utilizzare il credito di imposta per nuova occupazione a tempo indeterminato significa veramente perseguire nel Mezzogiorno il concetto di "addizionalità" proprio della natura dei Fondi Europei, perché la vera sfida per ridurre le disuguaglianze territoriali parte dall'occupazione, soprattutto giovanile e femminile che sono le vere emergenze del Paese.

Inoltre per garantire lo sviluppo socio economico del Mezzogiorno occorre una presenza costante e visibile dello Stato per la tutela del territorio e delle attività economiche. Questa presenza si esprime nella diffusione e valorizzazione della cultura della legalità quale elemento di caratterizzazione degli interventi pubblici e privati.

Da questo punto di vista bisogna utilizzare le risorse dei fondi europei destinate alla "sicurezza" per favorire la "filiera della legalità" negli appalti pubblici e nel settore dell'agricoltura, la prevenzione delle infiltrazioni criminali nell'economia regolare, la lotta al racket ed all'usura.

Per le infrastrutture, oltre alla concentrazione delle risorse per opere già cantierabili ed il completamento di quelle in essere, si tratta di garantire un potenziamento della capacità di progettazione delle amministrazioni coinvolte, mediante il rilancio del fondo nazionale per la progettazione di opere pubbliche.

È indispensabile, in tale direzione, una revisione del Patto di stabilità interno, per Regioni ed Enti Locali, finalizzato all'abbattimento dei tempi di pagamento, all'avvio di piccole opere pubbliche immediatamente cantierabili, e soprattutto alla "nettizzazione"

dei fondi strutturali e del loro cofinanziamento, considerandoli complessivamente spese per investimenti.

Per riavviare gli investimenti delle imprese va migliorata la semplificazione del sistema di incentivazione esistente, finanziando con una quota dei fondi strutturali europei un credito d'imposta regionale omogeneo per tutte le Regioni, da cofinanziare con risorse nazionali attraverso la creazione di un "fondo unico per gli incentivi".

Contemporaneamente vanno incoraggiati gli investimenti privati in grado di innalzare la quantità e la qualità del lavoro e della sua stabilità.

La capacità di attrazione del Mezzogiorno di nuovi investimenti produttivi e di affrontare crisi occupazionali dipende anche da riforme di sostegno al lavoro, attraverso l'utilizzo di tutte le strumentazioni contrattuali nazionali e decentrate.

Ad esse può essere affiancato uno strumento negoziale, come il contratto di sviluppo, per gli investimenti medio – grandi, completando l'evoluzione dei vecchi contratti di programma verso modalità più efficienti di funzionamento.

Infine, ma non meno importanti fra le misure programmatiche contenute all'interno del PNR sono quelle dedicate al Mercato del Lavoro ed al rilancio dell'occupazione nel nostro Paese che possono essere considerate un'ulteriore spinta alla necessaria modernizzazione del sistema di regole che oggi lo governa.

Malgrado tutto rileviamo alcuni elementi che appaiono distonici rispetto all'impianto complessivo delle proposte e che riteniamo opportuno segnalare.

In particolare, pur condividendo il necessario rilancio del contratto di Apprendistato quale principale strumento di ingresso nel Mercato del Lavoro da parte dei giovani, non riteniamo che la sola rimozione delle strozzature di carattere regolamentare e normativo, attraverso l'utilizzo della delega contenuta nel c.d. Collegato Lavoro, possano determinarne la definitiva affermazione ed aumentarne in misura considerevole l'utilizzo.

Infatti, la presenza, nel nostro sistema, di un numero troppo elevato di tipologie contrattuali non standard, estremamente più convenienti economicamente e maggiormente flessibili nel loro utilizzo, continuerà a penalizzare pesantemente il contratto di Apprendistato ed in particolare quello c.d. "professionalizzante".

In questa ottica non comprendiamo il richiamo, contenuto nel PNR, al rilancio dei tirocini e degli “stage”, che secondo noi dovrebbero essere invece radicalmente riformati, impedendo che ne venga fatto un uso distorto che ad oggi ha creato un ulteriore serbatoio di manodopera a costi irrisori e sostitutivo dei regolari canali di reclutamento del personale.

Pertanto, una reale riforma dell’Apprendistato, che sia veicolo della riduzione dell’attuale segmentazione del Mercato del Lavoro, non può prescindere da un cambio radicale di paradigma rispetto all’utilizzo ed al costo del lavoro di quei contratti di lavoro caratterizzati da un’eccessiva flessibilità e da scarse tutele di sicurezza.

Un intervento nella direzione da noi indicata avrebbe quindi un duplice effetto: rilanciare realmente l’Apprendistato e costituire la base di quel sistema di flessicurezza che pure viene indicato dal PNR e che consideriamo un obiettivo non più procrastinabile.

Analogamente, per giudicando positivo l’enorme sforzo economico e regolamentare messo in campo dal Governo per contenere la caduta dell’occupazione attraverso il massiccio intervento della cassa integrazione, riteniamo sia necessario affrontare con urgenza la riforma del sistema di tutele di cui il Paese è dotato.

La strada è stata tracciata dalla positiva collaborazione interistituzionale tra Governo e Regioni con l’apporto ed il concorso delle Parti Sociali e degli Enti Bilaterali; in questa logica invitiamo il Governo ad operare con maggiore sollecitudine ed a esercitare la delega contenuta nel c.d. Collegato Lavoro, relativa alla riforma degli ammortizzatori, necessaria per accompagnare una riforma del Mercato del Lavoro sostenibile ed improntata ai principi della flessicurezza, affiancando alle misure di sostegno del reddito un efficace sistema di politiche attive che garantisca le necessarie transizioni da lavoro a lavoro e permetta una rapida rioccupazione di chi è stato espulso dal mercato del lavoro stesso.

In questa prospettiva non appaiono sufficienti gli interventi programmati per ottimizzare i servizi dedicati all’incontro tra domanda ed offerta di lavoro ed il portale web “clic lavoro”, recentemente implementato dal Ministero del Lavoro, può essere considerato solo un utile complemento ad un sistema che deve invece affidarsi alla dinamicità di strumenti più vicini al mondo del lavoro ed ad esso complementari, in

particolare, in presenza di un servizio pubblico che è valutato, anche nel PNR, palesemente inefficiente.

Infine è ancora troppo estesa l'area di lavoro nero ed irregolare che caratterizza il nostro sistema produttivo e, pur prendendo atto delle importanti misure attuate e previste dal Governo riteniamo che occorra agire con maggiore incisività, non solo attraverso campagne ispettive mirate ma, anche, attraverso un'estensione di strumenti quali il Durc che permetta uno scambio in tempo reale delle informazioni tra i diversi soggetti deputati al controllo delle irregolarità di varia natura e che nel settore dell'edilizia ha dato risultati lusinghieri.

Non riteniamo invece condivisibile che il ricorso al lavoro accessorio (voucher) possa essere considerato un valido ausilio per il contrasto al lavoro nero e che venga considerato nel PNR alla stregua di una politica promozionale all'emersione, mentre la sua estensione a tutti i settori produttivi rischia di produrre un'ulteriore riduzione di tutele e una nuova tipologia di lavoro sottopagato e precario, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno che, in misura maggiore di altre, sono caratterizzate dal lavoro stagionale e da un altissimo tasso di disoccupazione.

Altro punto dolente è quello della semplificazione delle misure di sostegno alla ricerca, attraverso: l'omogeneizzazione degli strumenti a disposizione delle amministrazioni a tutti i livelli, da inquadrare in un sistema univoco nazionale e regionale (Testo Unico), capace di coprire l'intera gamma progettuale, dai piccoli investimenti in ricerca, ai grandi investimenti innovativi; l'adozione di un modello univoco di valutazione, monitoraggio e rendicontazione delle iniziative progettuali di ricerca e sviluppo tecnologico, nazionali e regionali; l'adozione di procedure e strutture operative che, anche nell'organizzazione, siano capaci di assicurare tempi rapidi e certi per ciascuna fase dei processi di valutazione e gestione del supporto degli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico, l'adozione di procedure di e-government potremmo inoltre semplificare e velocizzare i processi e produrre risparmi di costi per le imprese ma soprattutto per la PA (ad esempio: la certificazione antimafia che viene ancora richiesta alle imprese mentre potrebbe essere in tempo reale ottenuto in un sistema di e-government così come i DURC Documentazione Unica di Regolarità Contributiva).

La certezza degli interventi è altrettanto importante: le risorse devono essere disponibili, in maniera certa, continua e adeguata alle priorità scientifiche e tecnologiche identificate.

Come suggerisce Europa 2020, si deve prevedere l'utilizzo coordinato di strumenti automatici (per favorire la R&I diffusa, le nuove imprese high tech, la collaborazione università-impresa, la realizzazione di progetti di ricerca soprattutto dalle PMI) e la selezione (per realizzare progetti congiunti in settori/aree tecnologiche strategiche per il Paese aumentando la massa critica attraverso la collaborazione di grandi imprese con PMI e con il sistema di ricerca pubblico). Questi strumenti potenzierebbero ulteriormente il processo di consolidamento sul territorio nazionale di competenze operando nella duplice direzione di sostenere e sviluppare i nodi di competenze e di collegarli attraverso processi che permettano di superare i territori per conseguire il consolidamento di filiere e cluster nazionali (cluster, piattaforme tecnologiche oltre a incentivare gli investimenti privati, è necessario che lo Stato torni a fungere da catalizzatore mobilitando risorse pubbliche e private attorno a grandi Progetti. Si propone di realizzare grandi Progetti Sud-Nord in R&S mettendo a sistema risorse pubbliche (nazionali e regionali) e private su grandi temi strategici per il Paese. Il finanziamento potrà avvenire attraverso bandi pubblici o strumenti negoziali quali i contratti di programma di ricerca e i contratti di innovazione tecnologica.

Attraverso questi strumenti è possibile rispondere concretamente in particolare alle necessità delle PMI: il credito d'imposta automatico, nella doppia formulazione per investimenti intramoenia e maggiorata per le commesse al sistema pubblico di ricerca, favorisce le PMI che al loro interno possono non avere competenze ed attrezzature di ricerca; la definizione di grandi partenariati tra imprese e centri di ricerca per progetti strategici e per rafforzare filiere e cluster aiuta le PMI a crescere nell'innovazione e nella qualificazione e ad affacciarsi a nuovi mercati. L'azione di rafforzare le piattaforme nazionali è inoltre fondamentale per permettere una partecipazione strutturata ai partenariati europei anche per le PMI.

Và quindi previsto il finanziamento di progetti strategici anche di dimensioni finanziarie minori purché asseverati dalle associazioni di categoria il cui compito è garantire la coerenza del progetto con il programma strategico stesso di un Paese.

4.

CONFPROFESSIONI

Proposta di interventi sulla spesa pubblica
nell'ambito del Gruppo di lavoro⁶.

⁶ Inviato dal dott. Mauro Bellesia, 14 maggio 2011

La riduzione della spesa pubblica è certamente un obiettivo largamente condivisibile in relazione alla necessità di ridurre il peso del prelievo tributario che ha raggiunto ormai livelli non più sostenibili e limita le possibilità di crescita del nostro Paese.

Ciò premesso, il primo dato di fatto da prendere in considerazione, a nostro avviso, è l'esito insoddisfacente delle azioni fin qui poste in essere per ridurre sprechi ed inefficienze nella PA, nella consapevolezza che dagli errori del passato debbano emergere considerazioni e nuove metodologie di intervento più incisive ed efficaci per il futuro.

Anche nella stessa relazione del prof. Giarda si evincono in più punti elementi che fanno ritenere largamente superato il modello decisionale che avviene nei diversi livelli della PA; si pensi, solo a titolo di esempio, alle carenze nella predeterminazione degli effetti finanziari (anche a medio termine) delle scelte che si intende fare, alla mancanza di analisi preventive costi/benefici e costi/opportunità su molte scelte importanti della PA che condizionano i bilanci di molti anni successivi, all'inesistenza di adeguate valutazioni sulle ricadute ambientali, occupazionali, territoriali, sulla crescita, e così via; l'inadeguatezza della programmazione e del coordinamento tra i vari settori della PA meriterebbe, poi, un approfondimento a se stante.

Le carenze sopra indicate riguardano anche il sistema dei controlli e delle responsabilità, focalizzati ancora sugli atti amministrativi e poco sui risultati raggiunti; un solo esempio ci appare lapalissiano ed

emblematico per chiarire il concetto esposto: l'attuale sistema sanzionatorio delle autonomie locali in tema di patto di stabilità interno di cui alla L. 220/2010, colpisce non chi ha condotto politiche di bilancio dissennate, ma gli amministratori degli anni successivi che dovranno ridurre drasticamente le spese ed i Cittadini che (spesso ignari) subiranno la contrazione dei servizi o l'aumento di tariffe e tributi locali, sempre negli anni successivi. Senza contare poi le numerose e ripetute sanatorie che puntualmente arrivano a posteriori aggiungendo incertezza a discapito della credibilità dell'intero sistema.

Per ultimo, sembra pressoché inesistente nei processi decisionali della PA qualsiasi forma di controllo a posteriori salvo il tradizionale sistema di rendicontazione, peraltro mai al centro dell'attenzione politica; le scelte più importanti dovrebbero, invece, avere dei momenti di verifica, di riflessione sui risultati, se sono in linea o no con gli obiettivi, nella logica ciclica del controllo di gestione.

Riepilogando i concetti espressi, l'attuale processo decisionale della PA, a tutti i livelli sia centrali che locali, sembra assomigliare più ad un "modello decisionale al buio" che ad un razionale sistema di distribuzione e allocazione delle risorse pubbliche secondo precise scelte programmatiche che individuano le priorità ed il relativo "consumo di risorse pubbliche", anche in termini di paragone tra settori diversi della P A.

Le recenti azioni di contenimento della spesa (ad es. DL 78/2010) sembrano peraltro concentrarsi sulle riduzioni di budget per categorie specifiche o sulle riduzioni generalizzate di risorse (tagli lineari), senza entrare nel merito del processo decisionale che genera tali spese e che, come risulta dalla realtà dei fatti, lascia notevoli spazi ad inefficienze produttive e gestionali.

Pertanto, il primo aspetto che si intende porre all'attenzione (collocabile nelle fattispecie B1 e B2 degli interventi di regolazione della spesa definiti dalla relazione del prof. Giarda) mira a creare le basi per

efficientare le regole che governano i procedimenti amministrativi, cercando di indirizzare le azioni (e le risorse) alle vere priorità e rivalutando i sistemi di programmazione, di controllo e di responsabilità.

In quest'ottica, i temi specifici che potrebbero essere ulteriormente sviluppati sono i seguenti:

- definire meglio le attività proprie dei vari settori della PA (core business) e limitare le attività secondarie, anche con vincoli specifici di bilancio consolidato;
- semplificare i procedimenti amministrativi: 1) sotto il profilo oggettivo, nelle attività gestionali di scarsa rilevanza economica (ad esempio, estendere le possibilità di ricorso a trattativa privata nella scelta dei contraenti della PA, se non si superano determinate soglie o ridurre gli oneri amministrativi nei riguardi delle imprese o dei professionisti); 2) sotto il profilo soggettivo, nei riguardi degli enti di minori dimensioni (ad esempio, i Comuni sotto i 3000 abitanti);
- rendere effettivamente omogenei e trasparenti i sistemi di rilevazione contabile e di bilancio di tutti i settori delle PA, quale requisito basilare, fondamentale ed essenziale di conoscenza per qualsiasi intervento di finanza pubblica, fermo restando che l'eventuale passaggio alla contabilità di cassa pura di cui alla L. 196/2009 e alla L. 42/2009 dovrà comunque regolamentare l'assunzione ed il controllo delle posizioni debitorie, nonché le regole della copertura finanziaria, al fine di non generare fenomeni di indebitamento sommerso.

In questo contesto, occorre anche superare l'attuale frammentazione dei bilanci (Stato, Regioni, enti locali, consorzi, società, istituzioni, ecc.) per avere una visione completa della spesa pubblica per settore e/o per servizio, favorendo l'applicazione di bilanci consolidati, ambientali e sociali;

- rivalutare a tutti i livelli la fase della programmazione e della verifica dell'effettiva copertura finanziaria delle scelte amministrative,

obbligando in casi specifici, laddove necessita il coordinamento di PA diverse, l'utilizzo di preventive conferenze di servizi (con l'impiego di tecnologie informatiche).

In altri casi, si potrebbe introdurre l'obbligo di analisi preventive costi/benefici e costi/opportunità: ad esempio, in tema di società partecipate o di affidamento di servizi pubblici.

In un regime di risorse calanti, occorre anche pensare a nuovi meccanismi di comparazione tra le priorità di un settore della PA e le priorità degli altri, in modo da evitare che le scelte di uno non impediscano di poter effettuare spese, giudicate più importanti, in un altro.

Inoltre, occorre fare in modo che tutte le decisioni che riguardano la spesa pubblica debbano avvenire contestualmente nella sessione di bilancio, per poter favorire un serio dibattito sulle politiche redistributive della spesa stessa.

L'autonomia organizzativa della PA centrale e degli enti locali deve essere in una certa misura regolamentata per due motivi: 1) al fine di scoraggiare le scelte di gestione esterna tramite società di capitali, quando le medesime attività potrebbero essere gestite direttamente con minori risorse (ovvero limitare le Spa o srl di comodo); 2) per favorire l'**outsourcing** quando, al contrario, risulta effettivamente conveniente; 3) coinvolgere maggiormente **i revisori** contabili interni ed eventualmente avvalersi di **professionisti esterni qualificati** (banche, società di revisione e di certificazione dei bilanci) **nell'asseverazione** della convenienza di particolari operazioni, fra cui quelle di esternalizzazione dei servizi pubblici o di esternalizzazione di attività istituzionali strumentali (ex art. 13 del DL 223/06 "Bersani").

Si potrebbe anche rafforzare gli organi di controllo interno, con meccanismi di nomina più indipendenti.

L'azione di controllo dovrebbe estendersi a consuntivo sui risultati effettivamente raggiunti, ipotizzando, in caso negativo, azioni conseguenti;

- **il coinvolgimento di professionisti esterni** nell'espletamento o nel **controllo** di attività amministrative potrebbe essere molto utile e poco oneroso, se questi sono in qualche modo interessati al buon (o veloce) esito di determinati procedimenti; ad esempio, il recente accordo di programma tra Consiglio nazionale dei geometri e Agenzia del territorio per agevolare l'attribuzione della rendita catastale presunta degli immobili mai dichiarati al Catasto, potrebbe essere considerato una specie di "best practice" da imitare per altri settori della PA;
- incentivare le **best practice** con adeguati **sistemi premianti**, specie nei servizi pubblici locali, siano essi svolti direttamente dalla PA, sia tramite società o altri soggetti esterni, e favorire l'utilizzo di **indicatori** o altri sistemi di misurazione della qualità delle prestazioni. L'azione avrebbe maggiore efficacia se coordinata con la determinazione dei **costi standard** nell'ambito dei servizi rientranti nel federalismo fiscale;
- laddove possibile, cercare di riformare il sistema dei controlli dei servizi pubblici anche con sistemi premianti, diffondendo l'uso di **"carte di qualità dei servizi"** e coinvolgendo anche soggetti esterni in qualche modo interessati al miglioramento dei servizi: promuovere, ad esempio, la partecipazione delle associazioni dei consumatori nei contratti dei servizi pubblici locali (peraltro già previsto all'art. 2, comma 461, L. 244/07 limitatamente ai rinnovi contrattuali);⁷

⁷ Art. 2, comma 461, L. 244/07: "Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni: a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di

- occorre ripensare il sistema attuale delle **responsabilità**: prima di tutto occorre far coincidere, ai vari livelli della PA, i poteri di spesa con la responsabilità di reperimento delle entrate che la finanziano; in secondo luogo occorre applicare meccanismi sanzionatori e di dissuasione diversi da quelli attuali, focalizzati sugli effettivi risultati raggiunti anche in termini di corretta gestione economica delle risorse pubbliche, che, soprattutto, colpiscano veramente chi sbaglia o chi governa creando dissesto finanziario o debiti fuori bilancio;
- per quanto concerne le **dimissioni patrimoniali**, si propone che gli eventuali introiti siano indirizzati alla riduzione del debito strutturale ed ad un piano di formazione straordinario della PA per poter ridurre il gap tecnologico che attualmente riguarda gran parte degli uffici pubblici;
- una particolare attenzione va posta in tema di **patto di stabilità interno nei riguardi degli enti locali**, per il forte rallentamento delle spese di investimenti che ha generato, peraltro evidenziati anche nella succitata relazione del prof. Giarda, e per i grandi ritardi accumulati nei pagamenti delle opere pubbliche, nonostante le direttive europee 2000/35/CE e 2011/7/UE impongano il termine di 30 giorni di pagamento nelle transazioni commerciali.

quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza; b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori; c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito; d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle

Il fenomeno del crescente indebitamento della PA locale verso i propri fornitori di opere pubbliche deriva sostanzialmente da due fattori:

- il meccanismo di competenza mista attualmente utilizzato nei conteggi degli obiettivi del patto di stabilità, che rende più facile rallentare i pagamenti delle opere pubbliche, piuttosto che tagliare servizi pubblici locali (spesa corrente);
- le regole (e le sanzioni) del patto di stabilità che si focalizzano sulle ultime fasi del procedimento delle spese (impegni e pagamenti), ma non incidono direttamente nel processo di formazione dei bilanci pubblici preventivi.

Ciò ha inevitabilmente generato comportamenti non in linea con le finalità del legislatore ed una situazione ormai non più sostenibile: da un lato, si continua a programmare investimenti come prima, ad assumere nuovi mutui ed anche ad affidare lavori; dall'altro, si rallentano i pagamenti per non superare i limiti annuali posti dal patto di stabilità, espressi in termini di saldo finanziario di competenza mista.

A questo punto occorrerebbe rivedere le regole (oltre che introdurre nuove fattispecie di responsabilità): ad esempio, si potrebbero liberalizzare (in tutto o in parte) i pagamenti arretrati delle opere pubbliche (anche in regime di opzione), compensando l'effetto negativo di aumento del deficit con un blocco temporaneo nell'assunzione di nuovo indebitamento. L'effetto complessivo sarebbe senz'altro positivo: a parità di saldi di finanza pubblica, si immette liquidità nel sistema imprenditoriale in un momento di crisi;

Fra le altre azioni possibili per ridurre l'inefficienza produttiva della PA (collocabili nella fattispecie B1 degli interventi di regolazione della spesa definiti dalla relazione del prof. Giarda) si segnalano le seguenti:

- veicolare tutte le forme di **pubblicità legale sui siti internet istituzionali** delle PA, debitamente organizzati allo scopo;

- diffondere a tutti i livelli della PA il sistema degli acquisti centralizzati (**CONSIP**) anche nelle modalità previste attualmente per gli enti locali (prezzi massimi di riferimento e obbligo di motivazione in caso di acquisti a costi maggiori);
- **obbligo di utilizzare e-mail** (sia certificate che non) per tutte le comunicazioni all'interno delle PA e tra PA, contribuendo con ciò anche al risparmio di carta;
- **agevolare l'utilizzo di tecnologie informatiche** per tutti i rapporti con la PA (videoconferenze, segnalazioni, avvisi, gare on line, ecc.);
- individuare in modo trasparente e chiaro i reali **costi della politica**, anche a livello di bilancio, al fine di poter porre in essere le opportune azioni conseguenti;
- individuare la presenza di eventuali **costi occulti di carattere gestionale**, ovvero se vi sono dei soggetti che hanno interesse a mantenere situazioni di difficoltà nella PA (ad esempio nelle operazioni di swap, cartolarizzazioni, cessioni di crediti, finanziamento dei fornitori ecc.).

5.

ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI - I.N.T.

Appunti per la Riforma Fiscale⁸

⁸ Istituto Nazionale Tributaristi, il Presidente Riccardo Alemanno, Roma 20 aprile 2011

Gli obiettivi della riforma fiscale possono riassumersi: nell'attuazione di un nuovo piano di privatizzazione delle grandi società a partecipazione pubblica, escludendo quelle relativi a servizi primari; controllo maggiore sulle società a partecipazione pubblica; controllo maggiore sugli incarichi degli amministratori pubblici e loro incompatibilità con incarichi in società di diritto privato; dismissione patrimonio pubblico immobiliare non produttivo o non asservito a pubblica utilità; acquisizione di risorse per creazione di fondi per soggetti deboli.

È doveroso prevedere un aiuto per chi è in difficoltà, senza gravare sulla spesa pubblica ed evitando di aumentare la pressione fiscale sui redditi, che nel nostro Paese già eccessiva e penalizzante, per cui anziché un contributo a tutti i contribuenti prevederne uno per i soggetti accertati ed il cui accertamento sia divenuto definitivo. Un contributo di solidarietà a carico di coloro che, volutamente o distrattamente, non hanno adempiuto correttamente al versamento delle imposte dovute penalizzando così il nostro sistema sociale. Si potrebbe prevedere un contributo di solidarietà, a regime, da applicarsi agli accertamenti definitivi, calcolato sulla base degli imponibili evasi dalle persone fisiche e giuridiche. Una somma da riscuotere con le imposte e le sanzioni, da calcolarsi ad esempio su uno schema simile al seguente: sino a 2.000,00 euro di maggior imponibile contributo di euro 100 - da 2001 a 5.000 contr. di 200 - da 5.001 a 10.000 contr. di 400 - da 10.001 a 20.000 - contr. di 800 - da 20.001 a 30.000 contr. di 1.000 - da 30.001 a 50.000 contr. di 1.500 e poi a seguire con ulteriori fasce di maggior imponibile accertato e di contributo. Oppure prevedere una percentuale dall' 1 al 3% sui maggiori imponibili accertati.

6.

CGIL

Nota sull'analisi della spesa pubblica e del patrimonio dello Stato⁹

INDICE

<i>Premessa: il metodo</i>	46
1. Prime osservazioni.....	47
2. Il debito pubblico italiano e il nuovo Patto di stabilità e crescita.....	48
3. L'ultimo Documento di Economia e Finanza pubblica (DEF).....	50
4. La crescita “perduta” e il risanamento dei conti.....	52
5. Qualificare la spesa pubblica.....	54
6. Riformare il sistema fiscale.....	58
7. Conclusioni.....	62

⁹ A cura di *Riccardo Sanna* (Resp. Ufficio *Economia, fisco e finanza pubblica*, Dip. Politiche economiche, CGIL Nazionale), 6 giugno 2011.

Premessa: il metodo

Le riunioni svolte sinora dal gruppo di lavoro sono state condotte dal Prof. Piero Giarda nell'intendimento comune che assumessero più i tratti di un'analisi condivisa piuttosto che un confronto tra le parti.

Il lavoro del gruppo presente al tavolo si concentra soprattutto sugli aspetti legati alla componente "improduttiva" della spesa pubblica, guardando ai potenziali miglioramenti di efficienza e di efficacia e tralasciando ogni analisi relativa al versante delle entrate fiscali. La discussione si è svolta sulla base di statistiche di lungo periodo per definire i tratti strutturali su cui lavorare in termini di possibile riduzione della spesa per voci economiche, funzione, livelli istituzionali e territoriali.

Dall'analisi dei dati, presentati in rapporto alle principali variabili demografiche e macroeconomiche, è emerso come in alcuni settori dell'economia pubblica, peraltro strategici per la ripresa economica, si possano ricavare possibili spazi di manovra: in taluni casi in termini di maggiori investimenti, in altri in termini di qualificazione.

Tuttavia, la discussione risulta concentrata esclusivamente sull'analisi storica della spesa pubblica e del patrimonio dello Stato, prescindendo dalle misure che il governo ha realizzato nell'ultimo periodo, persino durante lo svolgimento del tavolo stesso (per citare i più rilevanti ai fini della finanza pubblica: Documento di Economia e Finanza, cosiddetto "Decreto sviluppo"). Allo stesso modo, il dialogo tra le parti si è concentrato troppo poco anche sulla profondità della crisi in atto, pur evidenziando l'ulteriore necessità di rivedere il livello e la composizione della spesa pubblica, soprattutto per quelle componenti che la stessa crisi ha sollecitato, amplificandone le debolezze sistemiche e strutturali (es. politiche attive del lavoro).

Fin dall'inizio, la Presidenza ha annunciato la possibilità di una discussione di natura più propriamente politica solo ed esclusivamente *dopo* diversi momenti, pur indispensabili, di analisi. A questo punto, però, la CGIL ritiene opportuno precisare che nessun tavolo "tecnico" possa prescindere dalle osservazioni più strettamente politiche delle parti sociali che, in ogni caso, pretendono un tavolo generale per essere messe in condizione di esprimere sempre la propria opinione in merito a qualsiasi linea strategica che il Ministro dell'Economia e delle Finanze, per il Governo, intende percorrere.

In tal senso, pur apprezzando l'ordinaria registrazione degli interventi in ciascuna riunione del gruppo, è necessario sottolineare che la CGIL non può ritenere sufficiente la partecipazione ad un tavolo tecnico senza che venga enucleato, ad un certo momento e nelle sedi opportune di concertazione, il quadro politico e sociale che inquadra le riforme necessarie. Le posizioni e le osservazioni esposte al tavolo (negli interventi e per iscritto), dunque, non possono che trovare valore in un orizzonte più largo e condiviso, in cui la CGIL esprimerà le sue opinioni in tema di finanza pubblica e sistema fiscale (in questo documento riassunte nei capitoli successivi).

L'analisi e le elaborazioni svolte nel documento redatto dal Prof. Giarda sono state apprezzate e condivise dalla CGIL che, tuttavia, intende esprimere alcune osservazioni.

1. Prime osservazioni

Originariamente, l'obiettivo del gruppo di lavoro era stato presentato come quello di una ricerca, in tempi relativamente brevi, della relazione tra spesa pubblica (possibilmente non del patrimonio dello Stato) e riforma fiscale.

Dalla riunione del tavolo svolta il 3 marzo 2011 sono stati annunciati tempi più lunghi del previsto e sembra manifestarsi l'intenzione di orientare il lavoro verso la ricerca delle risorse utili al risanamento dei conti, anche in rapporto agli appuntamenti europei a cui è chiamata a rispondere l'Italia (Patto di stabilità e crescita, *in primis*).

Senza mettere in discussione l'esigenza di un lavoro rivolto al miglioramento della spesa pubblica e alla valorizzazione del patrimonio dello Stato, in rapporto alla crescita, allo sviluppo e al risanamento dei conti pubblici, la CGIL intende sottolineare che l'obiettivo del tavolo debba restare quello della "ricerca dei margini", o meglio degli approfondimenti utili, per una riforma fiscale.

In ogni caso, anche in direzione della qualificazione della spesa pubblica, occorre rimanere concentrati sulle caratteristiche strutturali della spesa considerata a livello macroeconomico (efficienza del settore pubblico, costi della corruzione, costi della politica, federalismo, finanza pubblica funzionale alla crescita, settori strategici, esternalità positive, capitale sociale, etc.) e non sulle possibili riforme, poiché queste –

come anticipato – si dovrebbero affrontare più correttamente in sessioni specifiche, al di fuori dei lavori tecnici.

Anche laddove venga esaminata la composizione della spesa delle singole funzioni, pur condividendo un approccio rivolto al contenimento degli sprechi (come indicato dal documento della Presidenza), la CGIL non può sottoscrivere linee di indirizzo tese all'abbassamento dei diritti e dei livelli essenziali e/o in direzione della privatizzazione di alcuni settori solo come risposta al deficit pubblico (e non in rapporto ai bisogni e ad un'analisi costi-benefici).

La CGIL, infatti, sin dal primo incontro ha sottolineato la necessità di un approccio “funzionale” alla crescita e allo sviluppo rimarcando per questa via l'inadeguatezza dei tagli lineari e del blocco delle retribuzioni dei pubblici dipendenti in vigore.

2. Il debito pubblico italiano e il nuovo Patto di stabilità e crescita

Le politiche economiche delle diverse economie europee hanno affrontato la crisi seguendo tutte una linea pressoché analoga, marcata da una prima fase di intervento pubblico diretto, una fase successiva di stimolo antirecessivo ed una conseguente fase di “austerità”, in cui l'attenzione alla stabilità dei conti pubblici ha prevalso ampiamente sulla necessità di sospendere ulteriormente la domanda interna e la crescita. Senza soffermarsi sulla debolezza della *governance* mondiale, sugli scontri valutari o, per altro verso, sulle spinte nazionalistiche rivolte al mantenimento dei vantaggi competitivi sui mercati internazionali che hanno indotto a quelle scelte, va sottolineato che l'euroausterità ha riportato l'attenzione sulla sola sostenibilità della finanza pubblica. In sintesi, nella nuova versione (non definitiva) il PSC in discussione – oltre a ribadire il controllo del deficit pubblico – prevederebbe una modifica della *governance* europea, il monitoraggio di alcuni aggregati in grado di segnalare il formarsi di squilibri macroeconomici – tra cui il debito privato – e l'introduzione esplicita di un criterio di correzione del debito pubblico.

Per l'Italia tale criterio comporterebbe una manovra correttiva molto consistente. Secondo le previsioni più accreditate il PIL nel 2014 sarà pari a circa 1.800 miliardi di euro: se il debito dovesse attestarsi al 120% come ora, per arrivare alla soglia del 60%

bisognerebbe ridurre il peso sul PIL di un altrettanto 60% che, con un ritmo di un ventesimo l'anno, a prezzi costanti significa fino almeno 40 miliardi di euro ogni anno di correzione.

Il Patto di Stabilità e Crescita e il Patto per la competitività rischia di comportare effetti depressivi sull'economia europea e sulla stessa Unione Monetaria, mettendo in crisi l'intero modello sociale europeo. Le scelte restrittive di politica economica in nome del rigore finanziario saranno, ancora una volta, a scapito della crescita, dell'occupazione, dei diritti del lavoro e dello Stato sociale. Occorrerebbe andare oltre la politica monetaria e restrittiva della BCE per evitare che la stabilità dei bilanci pubblici dei singoli stati impedisca politiche di investimenti nei singoli paesi. Non si capisce perché il Governo italiano accetti passivamente la linea europea senza nemmeno provare a mettere in discussione il nuovo Patto di Stabilità e Crescita – se non evidenziando il peso del debito privato – visto che, se si calcola il debito pubblico dell'Area Euro come ammontare degli stock dei singoli paesi dell'unione monetaria, l'Italia ha un peso del debito (24%) simile a quello di Francia (21%) e Germania (25%).

Nel 2010, peraltro, il rapporto debito/PIL è andato crescendo in tutti i paesi rispetto al 2009 (circa tre punti percentuali in Italia e Francia, quasi sette in Spagna, poco meno di 10 in Germania). Qualsiasi interpretazione dell'evoluzione del debito pubblico nel nostro paese deve attribuire rilievo essenziale alla forte dipendenza dell'economia italiana dal ciclo internazionale e, in particolare, da quello europeo. Il rapporto tra debito pubblico e PIL costituisce un importante indice della solidità finanziaria ed economica di uno Stato. L'esigenza di tenere sotto controllo l'espansione di tale rapporto ha come principale motivazione la difficoltà di finanziare il debito pubblico quando questo cresce troppo velocemente. Se cala la fiducia dei sottoscrittori dei titoli sulla capacità del debitore di pagare gli interessi e di restituire il capitale, il finanziamento del debito può avvenire solo corrispondendo interessi più elevati.

Da qui il circolo vizioso alimentato da un tasso di crescita del PIL quasi costantemente minore al tasso di interesse dei titoli di Stato, con un frequente disavanzo primario.

In tutte le legislature dalla crisi del 1992 al 2008, inoltre, si è intervenuti aumentando le tasse per cercare di controllare il disavanzo primario, ma la crescita

dell'economia non è stata sostenuta nel tempo e il rapporto debito/PIL non è diminuito sufficientemente. La pressione fiscale generale è aumentata dal 1980 di oltre 8 punti. Quella sul lavoro di oltre 15 punti. Tutte le maggiori entrate che hanno sorretto le casse del bilancio sono state realizzate però solo sulle spalle dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, senza un'azione strutturale contro l'elusione e l'evasione fiscale, né contro le stesse distorsioni del sistema tributario. Anzi evasione e disequilibri nel prelievo sono state a volte il frutto di precise direttrici politiche. L'imposizione fiscale formulata dagli anni Novanta ad oggi – salvo alcune eccezioni – ha portato a ridurre strutturalmente il contributo alla crescita di consumi e investimenti, favorendo rendite e patrimoni.

Ciò che va controllato, quindi, prima ancora del ricorso al debito, è il rapporto entrate/uscite dello Stato, ovvero il deficit in rapporto al PIL, ovvero il saldo primario (entrate/uscite, al netto della spesa per interessi sul debito). Eppure senza una crescita sostenuta del denominatore (PIL), agire sulle spese – al netto del servizio del debito – senza modificare il sistema fiscale può comportare un circolo vizioso determinato da un effetto-spiazzamento del debito pubblico, generato appunto da una spesa per interessi che aggrava il deficit, facendo ulteriormente aumentare il debito. Le voci di spesa in rapporto al PIL dal 1995 al 2007, prima della crisi, sono rimaste sostanzialmente stabili. La crescita resta perciò la prima variabile per risanare i conti pubblici.

3. L'ultimo Documento di Economia e Finanza pubblica (DEF)

Con gli ultimi documenti di finanza pubblica il Governo ha scelto di prevedere una manovra correttiva incisiva solo dal 2013-2014 e non si capisce se sia più il portato di un cinico opportunismo di chi scarica ad altri la responsabilità della correzione o il disagio manifesto di una maggioranza che rappresenta la sua incapacità di operare politiche che dovrebbero, assumendo un dato di realtà, ribaltare le proprie logiche di propaganda e di galleggiamento. Non solo. Sembra invece necessaria un'azione di consolidamento che, come espresso da più parti, dovrebbe comportare, già in questo anno, un aggiustamento considerevole. Oltre a ciò ci pare assolutamente autolesionistico concentrare, con un impatto assai rilevante, la correzione nel 2013 o nel 2014, anni in cui si prevede possa realizzarsi una crescita leggermente più forte, con il rischio di contrastarla con provvedimenti oggettivamente recessivi.

La Banca d'Italia, in Audizione al Parlamento sul DEF, ha affermato però che l'aggiustamento strutturale richiesto per risanare il deficit e il debito «è almeno dello 0,5% del PIL l'anno. (...) I paesi, come l'Italia, con un debito maggiore devono avere una maggiore capacità di discesa».

Anche nell'Audizione della Corte dei Conti si ribadisce che «in assenza di un più robusto traino proveniente dalle componenti estere, l'economia italiana resta priva di un importante fattore d'accelerazione, per superare la condizione di bassa crescita relativa in cui versa da ormai quindici anni. Gli andamenti della finanza pubblica sono a loro volta influenzati dal permanere di condizioni di crescita lenta, che riducono la dinamica del gettito e rendono più difficile sostenere i costi di un programma di riduzione della spesa pubblica».

Eppure, il Governo ha previsto un Programma di stabilità finanziaria senza stimoli alla crescita, senza riforma del sistema tributario - lasciando invariata la pressione fiscale al 2014 e, di fatto, confermando l'eccesso del prelievo sui redditi fissi - e il cuore dell'intervento del Governo ricadrà sostanzialmente sul pubblico impiego e sugli investimenti che si prevedono in caduta per circa 10 miliardi di euro nel 2012 rispetto al 2009. A questo si aggiunga lo scarso realismo di una politica che, ponendosi un obiettivo molto forte di riduzione della spesa pubblica, intorno al 5,5% da qui al 2014, prevede di collocare la manovra di assestamento, del 2,3% del PIL, dopo la fine della Legislatura.

La politica del Governo non risponde affatto ad una situazione del Paese che, al di là della propaganda, risulta assai complessa e preoccupante: si mantiene una debolezza strutturale della domanda interna, gli investimenti fissi lordi si sono fortemente contratti, i consumi crescono a ritmi insufficienti, la produzione è in flessione.

Infine, pur di non aumentare le tasse sul blocco sociale di riferimento (evasori, famiglie ultraricche, etc.) il Governo annuncia che diminuirà i vincoli di legge per le imprese e, ancora una volta, per competere sui costi e non sulla qualità, mettendo a rischio i diritti dei lavoratori e le prospettive competitive della nostra economia.

4. La crescita “perduta” e il risanamento dei conti

Nella crisi il debito ha segnato un nuovo record, toccando quota 1.840 miliardi di euro. Il debito pubblico è stimato attorno al 119% del PIL nel 2010. Tuttavia, pur essendo il paese con il più alto stock di debito pubblico in rapporto al PIL tra tutti i paesi europei già prima della crisi, l'Italia non risulta oggi “esposta” al rischio *default* come la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo o la Spagna. E questo proprio grazie alla composizione e ai soggetti (istituzionali e non) detentori dei titoli pubblici. A questo elemento di solidità si affianca la bassa “progressione” del debito pubblico italiano nella crisi, sottolineato recentemente anche dall'OCSE, che lascia ancora margini per un utilizzo della finanza pubblica “funzionale” a stimolare la ripresa economica o, quanto meno, per non ridurre troppo repentinamente perimetro pubblico, investimenti pubblici e welfare.

In Italia le scelte del Governo si sono dimostrate inadeguate, ancora meno utili a risolvere i nodi strutturali del sistema-paese, che per molti versi hanno portato addirittura ad anticipare la crisi. Il Governo già lo scorso anno ha varato una manovra correttiva della medesima entità (in rapporto al PIL) delle altre principali economie europee, nonostante non abbia messo in campo stimoli fiscali contro la crisi (secondo il FMI, solo lo 0,1% del PIL in tre anni per misure anti-recessive, contro il 3,6% della Germania, il 4,5% della Spagna, l'1,0% medio dei paesi OCSE). La bassa crescita è una conseguenza anche dei mancati stimoli. Si poteva e doveva investire di più. Questi dati dimostrano che a contribuire alla caduta dell'economia italiana è stata anche una linea di politica economica priva di sostegno alla domanda aggregata e, ancor di più, incapace di orientare la riconversione del tessuto produttivo affinché reggesse l'urto sui mercati internazionali (come quello tedesco), di formulare politiche di welfare e fiscali in grado di stabilizzare automaticamente l'economia e sprigionare risorse utili alla crescita.

Anche l'ISTAT, nel testo dell'Audizione sul DEF, ha sottolineato che «l'Italia è il paese in cui nel periodo 2007-2010 il valore del debito è cresciuto meno, anche se, a causa dell'impatto comparativamente maggiore della crisi sul prodotto, l'aumento in rapporto al PIL è stato superiore a quelli di molte altre economie». Il Presidente Giovannini ha poi aggiunto che «L'economia italiana viaggia a ritmi troppo bassi per contribuire significativamente a consolidare la finanza pubblica e riassorbire i disoccupati. Lo sviluppo della nostra economia è caratterizzato da una velocità troppo

bassa per contribuire significativamente al riassorbimento dell'offerta di lavoro inutilizzata e al consolidamento della finanza pubblica».

Il punto, però, è che, anche ipotizzando una crescita al 2% e tassi di interesse costanti come previsto dal Governo per rispettare il nuovo Patto, occorrerebbe che la quota della spesa primaria sul PIL rimanesse pressoché costante al livello previsto per il 2014 e tutto l'onere dell'aggiustamento ricadesse sulle entrate.

Eppure, nel DEF non si creano le condizioni per una maggiore crescita e un contenimento del deficit fin dal 2011:

- nel 2011 il saldo primario resta al -3,9% (parametro fuori anche dal vecchio PSC);
- l'aggiustamento del saldo primario e del debito pubblico viene programmaticamente rimandato al 2014, ribadendo come linea di finanza pubblica quella prevista dalla manovra del D.L. 78/2010, con alcuni lievi aggiustamenti in corso d'anno;
- la pressione fiscale nel 2014 è pari al livello attuale con un aumento previsto per il 2012;
- Le spese in c/capitale e, soprattutto, gli investimenti fissi (infrastrutture materiali e immateriali, etc.), in grado di sospingere la crescita, sono programmaticamente ridotti in rapporto al PIL dal 3,5% del 2010 al 2,6% nel 2014.

È sempre nell'idea della crescita spontanea che il Governo potrebbe aver sovrastimato le entrate tributarie. Anzi, dall'analisi delle dinamiche fiscali appare evidente come si stia aumentando silenziosamente il prelievo su chi già paga e subisce la crisi, lavoratori e pensionati: l'aumento principale delle entrate fiscali nel 2010, pari a quasi 7 miliardi di euro è tutto sull'IRE, gravando così soprattutto sui salari e sulle pensioni, anche per effetto del fiscal drag. Mentre il reddito disponibile si sta riducendo per i lavoratori e i pensionati, aumenta il prelievo fiscale su di loro. Per quanto riguarda l'aumento dell'IVA, data la composizione e la variazione reale dell'ultimo anno, non c'è una ripresa dei consumi e della domanda. Di fatto, tutto l'aumento dell'IVA è relativo alle importazioni: aumentano di 4,5 miliardi le entrate dello Stato da IVA, perché stanno aumentando i prezzi delle materie prime, alimentari e energetiche, che graveranno in particolar modo sui consumi popolari.

Il problema resta la crescita. Il Governo ha previsto un Programma di stabilità finanziaria senza stimoli alla crescita, senza riforma del sistema tributario - lasciando invariata la pressione fiscale al 2014 e, di fatto, confermando l'eccesso del prelievo sui redditi fissi - e il cuore dell'intervento del Governo ricadrà sostanzialmente sul pubblico impiego e sugli investimenti che si prevedono in caduta per circa 10 miliardi di euro nel 2012 rispetto al 2009.

La crescita del 2011 si prevede sarà dell'1,1% (in riduzione dal 2010), per arrivare all'1,6% nel 2014, di fronte ad un PIL europeo che aumenterà dallo 0,6% all'1% in più (cifre peraltro non esaltanti). Eppure, nel DEF il Governo immagina - nella migliore delle ipotesi - un aumento del PIL al 2% solo nel 2020 e un aumento dell'occupazione e della domanda interna molto esiguo a partire dal 2013.

L'Italia da anni cresce meno. La profondità dell'irruzione della crisi globale nell'economia reale del nostro paese va esaminata in relazione alle debolezze strutturali del sistema-Italia, che hanno permesso che si azzerassero la crescita, l'occupazione stabile, la produttività, i salari, l'avanzo primario. L'Italia rispetto a tutte le altre economie industrializzate conta il debito più alto, la flessione più forte del PIL nel biennio 2008-2009, la crescita degli anni pre-crisi più contenuta e la ripresa più modesta da qui al 2013 secondo tutte le previsioni degli istituti internazionali. Nell'Eurozona la variazione cumulata del PIL italiano nell'arco temporale 2008-2012 è appena di -2,5 punti percentuali, solo Grecia e Irlanda fanno peggio.

Negli ultimi due anni, infatti, in un'impostazione di politica economica, industriale, fiscale e sociale tutta orientata a mantenere gli interessi precostituiti e a concepire la crescita come "fattore spontaneo", l'economia rallentava fino a registrare la più forte flessione del PIL tra tutte le principali economie europee. Per questo la crisi continua a pesare di più sul sistema-Italia che sul resto delle economie avanzate.

5. Qualificare la spesa pubblica

A questo si aggiunga lo scarso realismo di una politica che, ponendosi un obiettivo molto forte di riduzione della spesa pubblica, intorno al 5,5% da qui al 2014. Tagliare la spesa pubblica e ridimensionare lo standard di "essenzialità" dei servizi e delle prestazioni non è più ammissibile, soprattutto se i nuovi livelli vengono ridotti in

rapporto alla forte congiuntura negativa. La spesa pubblica del sistema-Italia contiene elementi di inefficienza e problemi strutturali. Ma, a seguito dei numerosi tagli già avvenuti, oggi andrebbe principalmente riqualificata. I margini di efficienza da cui recuperare risorse e con cui sostenere l'economia reale hanno a che fare con le componenti strutturali della spesa pubblica italiana.

D'altra parte, il livello della spesa in sé non rappresenta il problema centrale del risanamento, essendo già oggi in termini pro-capite esattamente in linea con la media europea. Massacrare i servizi e lo stato sociale non risolve il problema e crea ulteriori effetti depressivi sull'economia e sulla coesione sociale, soprattutto considerando che gli stabilizzatori automatici in Italia funzionano poco o niente.

Dall'analisi delle principali componenti emergono le direttrici su cui orientare le proposte riequilibrio e riqualificazione della spesa pubblica:

- Le spese per consumi intermedi (valore dei beni e servizi impiegati come input nel processo produttivo, escluso il capitale) hanno registrato un aumento nel biennio di crisi 2008-2009, cresciuti cumulativamente di circa 11,7 miliardi di euro (+14% in due anni). Tale variazione potrebbe giustificarne una riduzione al livello del 2007.
- Nell'ambito delle spese correnti, i redditi da lavoro dipendente (che incidono per circa un quinto sul totale delle uscite) sono saliti nel 2009, in Italia, dell'1,0%, con un ritmo molto inferiore rispetto al 2008 (3,6%). Il blocco del turn-over e dei rinnovi contrattuali previsto fino al 2012 nella L. 122/10 e nella Legge di stabilità 2011 già ridurranno la spesa per redditi da lavoro dipendente oltre il livello sostenibile.
- Le prestazioni sociali in natura, che includono prevalentemente le spese per assistenza sanitaria in convenzione, sono aumentate del 4,0%, anche se tale voce resta nel complesso inferiore ai livelli degli altri paesi europei. Anche su questo capitolo di spesa i tagli previsti dalla L. 122/10 comportano un'ulteriore riduzione della spesa e dei servizi oltre il livello sostenibile. In generale, il ridimensionamento del welfare e del perimetro pubblico contribuisce ad indebolire l'economia italiana. Inoltre, la spesa sociale complessiva, pari al 26,7% del PIL risulta poco inferiore alla media europea, che è pari al 26,9%, ma in termini di livello medio pro-capite il dato italiano appare il 17% inferiore a quello europeo. La distribuzione della spesa sociale italiana tra le categorie di protezione sociale rimane sostanzialmente stabile negli anni

Duemila, con prevalenza alla voce “prestazioni di vecchiaia” (51,4% del totale), mentre rimangono al di sotto delle necessità le altre destinazioni di spesa, a cominciare da quelle connesse all’inserimento lavorativo e altre tipologie di inclusione sociale (2,2%).

- La flessione degli investimenti fissi, nel primo semestre 2010, è pari al -14,2% (accanto alla riduzione del 29,6% delle altre spese in c/capitale). Tale dinamica sconta una sostanziale stazionarietà degli investimenti, pubblici e privati. Nella Legge di stabilità 2011 è previsto un ulteriore taglio degli investimenti, complessivamente del 14,6% nel biennio 2011-12, per poi crescere solo del 3,3% nel 2013. Occorre invece aumentare gli investimenti per aumentare la crescita e i margini di spesa nel medio e lungo periodo. In particolare, sarebbe necessaria un’iniezione di investimenti pubblici (settori strategici, come Istruzione e Ricerca), investimenti infrastrutturali (materiali e immateriali), accanto ad una politica industriale che favorisca gli investimenti privati, in grado di aumentare l’occupazione e la crescita potenziale.

Una politica rigorosa di bilancio, preclusa la strada dell’aumento generalizzato della pressione fiscale e sconsigliata una politica di tagli lineari della spesa, non può che partire da una politica di attenta revisione della spesa in essere sul terreno quantitativo e qualitativo, coniugando ogni istanza alle necessità di sostenere la crescita. Le politiche di aggiustamento sarebbero infatti impraticabili, se non con costi sociali elevatissimi, in assenza di una robusta e sostenuta crescita economica. Per questo è necessaria una politica economica di sostegno allo sviluppo, per favorire ripresa e occupazione e per risanare i conti pubblici.

In tale quadro, sono indispensabili scelte che consentano di riqualificare la spesa e ridurre la spesa corrente “improduttiva”, di sorreggere settori strategici come istruzione e ricerca, investimenti infrastrutturali immateriali e materiali (giustizia, sicurezza, scuola, sanità e servizi pubblici) i quali, unitamente a una politica economica che favorisca il risparmio e gli investimenti, pubblici e privati, siano in grado di aumentare l’occupazione e la crescita. Guadagni di efficienza possono essere conseguiti attraverso politiche di riforma dell’intervento pubblico, che prevedano:

- la riorganizzazione di enti e uffici pubblici e la razionalizzazione delle loro funzioni in linea con i principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza e con la necessità di garantire la coesione sociale;
- il miglioramento della performance della spesa del personale pubblico attraverso l'efficientamento del lavoro pubblico, riconoscendo i loro diritti contrattuali e legando parte delle dinamiche salariali all'effettiva produttività, anche utilizzando la leva fiscale;
- lo sviluppo dell'azione di semplificazione amministrativa che, oltre a snellire gli adempimenti per imprese e cittadini, valorizzi il principio di sussidiarietà in un quadro di controlli certi, qualificati e mirati;
- l'adozione estesa delle tecnologie dell'informazione nell'organizzazione dello Stato e degli Enti territoriali (*modernizing government*), nella prospettiva di riprogettare e riorganizzare le competenze e gli stessi servizi delle amministrazioni pubbliche;
- l'aumento della componente della spesa pubblica destinata agli investimenti, indirizzandola prioritariamente verso innovazione e conoscenza, il completamento delle opere pubbliche e verso quelle opere già cantierabili. In questa ottica si potrebbe consentire agli Enti Locali in regola con il patto di stabilità di rendere disponibili le loro risorse per investimenti nelle infrastrutture, per i servizi nel territorio e per lo sviluppo locale.

In generale, va sostenuta una linea di ricomposizione della spesa, tra funzioni, livelli istituzionali e territoriali, in rapporto allo sviluppo del sistema-paese e dell'influenza che la stessa spesa può avere – prima ancora che può subire – rispetto alle dinamiche demografiche.

In tal senso, un'azione di riqualificazione va innanzitutto orientata ad una migliore efficienza della Pubblica Amministrazione, ad una maggiore spesa per la protezione sociale e per l'istruzione, ad una valorizzazione del lavoro pubblico, del patrimonio pubblico e dei beni pubblici, ad una riqualificazione della spesa sanitaria, ad un sostegno agli investimenti pubblici indirizzati alla coesione sociale, all'ampliamento delle infrastrutture nazionali e a settori strategici dell'economia.

Per questo la CGIL ha suggerito che la lotta agli sprechi debba innanzitutto concentrarsi sul fenomeno della “corruzione”, che secondo la Corte dei Conti, costa alla collettività oltre 60 miliardi di euro, un costo politico e sociale, senza contare il danno per l’immagine e per il sistema produttivo del Paese.

Alla stessa stregua, serve una strategia più ampia di lotta all’evasione e all’elusione fiscale e contributiva. Di fronte al sostanziale indebolimento dell’impianto di lotta all’evasione da parte del governo, che si nasconde dietro la propaganda, la CGIL propone un piano straordinario di lotta all’evasione e all’elusione fiscale, almeno attraverso:

- (a) il ripristino delle norme anti-evasione ed anti-elusione abolite, soprattutto legate alla tracciabilità;
- (b) il miglioramento del sistema sanzionatorio, riportando la riduzione della sanzione ad un livello che rappresenti un deterrente all’evasione (stimabile in non meno di 1/3 del minimo);
- (c) l’utilizzazione integrata di tutte le tecnologie, gli strumenti (studi di settore, redditometro, etc.) e le banche dati (compresa il database dei conti correnti bancari) già oggi disponibili, istruendo un rapporto diretto di “tutoraggio” capace di prevenire l’evasione fiscale.
- (d) l’accertamento di tutto il reddito effettivo, con attenzione al tenore di vita del contribuente, anche ai fini della determinazione delle imposte IRPEF, IVA e IRAP.

6. Riformare il sistema fiscale

Il sistema fiscale italiano si dimostra “sbilanciato”, poiché conta su un gettito negli ultimi anni composto, da un lato, da una forte incidenza delle indirette (45% del totale, di cui l’IVA ne rappresenta il 60%, ossia il 27% del totale delle entrate), e dall’altro, dalla quota IRPEF (ora IRE) sul gettito delle imposte dirette che assume un peso particolarmente rilevante (70% delle imposte dirette e 38% del totale delle entrate), considerando che tale quota per il 91% nel 2010 è formata da reddito da lavoro dipendente e da pensione.

Solo nel decennio 2000-2010 si è generata un aumento reale (quindi al netto dell’inflazione) delle entrate da lavoro dipendente del 13,1% a fronte di una riduzione di

tutte le altre entrate del -7,1%. Il bilancio dello Stato, quindi, è in larga parte a carico dei lavoratori e dei pensionati.

In realtà, negli ultimi 30 anni vi è stato un incremento costante del carico tributario quasi esclusivamente nei confronti di lavoratori dipendenti e pensionati che ha consegnato all'Italia il primato per la pressione fiscale sul lavoro più alta d'Europa (46,9% nel 2009). Questo pone l'Italia al quinto posto nella classifica della pressione fiscale sul lavoro tra i 30 principali paesi del Mondo, subito dopo Danimarca e Svezia; mentre siamo 22esimi nella classifica dei salari (appena sopra la Grecia).

Anche dal rapporto sulle entrate 2010 del Dipartimento delle Finanze del MEF si evince come l'aumento principale, pari a quasi 7 miliardi di euro, sia tutto da attribuire all'IRPEF gravando così soprattutto sui salari e sulle pensioni. In altri termini, mentre il reddito disponibile si sta riducendo per i lavoratori e i pensionati, aumenta il prelievo fiscale su di loro. Si registra poi un aumento dell'IVA che, per come è composto realmente il gettito non è positivo, non testimonia una ripresa dei consumi e della domanda. Di fatti tutto l'aumento dell'IVA è connesso alle importazioni: aumentano di 4,5 miliardi le entrate dello Stato da IVA perché stanno aumentando i prezzi delle materie prime, alimentari e energetiche, che graveranno in particolar modo sui consumi popolari. Ciò crea un'evidente distorsione a svantaggio della redistribuzione del reddito, dell'equità e della stessa crescita.

È anche per questo che andrebbe respinta una riforma fiscale fondata sull'idea di spostare il prelievo "dalle persone alle cose", attraverso una maggiorazione delle aliquote IVA. Tale approccio produrrebbe un'ulteriore iniquità nei confronti dei redditi dei lavoratori dipendenti e, in generale, dei redditi medio-bassi, senza nessuna certezza di maggiori entrate da redistribuire, essendo l'IVA già oggi l'imposta più evasa. Il confronto con quattro Paesi europei con struttura dell'IVA comparabile alla nostra, organizzata su un'aliquota base e due aliquote ridotte (volte non solo incentivare alcuni settori economici, ma anche a tenere più bassi possibili i prezzi di alcuni prodotti fondamentali per la quotidianità delle famiglie meno abbienti), evidenzia che l'Italia ha l'aliquota base più alta (20%) rispetto a Francia (19,6%), Regno Unito (20%) e Spagna (18%). Allo stesso modo nel nostro Paese risultano più elevate le due aliquote ridotte; in particolare la prima (10%), risulta superiore a quelle degli altri Paesi da 3 a 5 punti percentuali ed è

addirittura il doppio di quella del Regno Unito, mentre l'aliquota minima (4%), pur essendo uguale a quella spagnola, è poco meno del doppio di quella francese ed è di quattro punti superiore a quella del Regno Unito. Nell'ipotesi astratta e teorica che in tutti i Paesi le tre aliquote insistano sulla stessa base imponibile e siano applicate uniformemente agli stessi settori economici, nella graduatoria, fatta sulla base della somma delle tre aliquote, l'Italia risulta prima con 34 punti, seguita dalla Francia con 27,2, dalla Spagna con 27 e dal Regno Unito con 22,5. Questo dato evidenzia, in prima battuta, che il livello di tassazione IVA nel nostro Paese è in proporzione assai più alto di quello esistente negli altri tre Paesi e segna una differenza minima di 6,8 e una massima di 11,5. Ciò che consegue è che un'eventuale carenza di gettito nel confronto internazionale con gli altri Paesi non deve essere attribuita alla misura delle aliquote. Al contrario, il minor gettito che l'IVA realizza in Italia, rispetto agli altri Paesi, sembra derivare prevalentemente (e probabilmente in modo esclusivo) dalla maggiore evasione dell'imposta.

Anzi, proprio l'azione di contrasto dell'evasione potrebbe generare un incremento del gettito IVA, senza necessariamente toccarne la struttura delle aliquote, in grado di sostenere la riduzione dell'IRPEF ipotizzata. Un eventuale aumento delle aliquote IVA genera perplessità anche per altre ragioni. Proprio in virtù del fatto che l'IVA sia l'imposta più evasa del sistema tributario italiano, un incremento delle aliquote andrebbe a peggiorare una situazione già molto compromessa. Inoltre un eventuale aumento avrebbe effetti distributivi negativi, essendo l'IVA una imposta regressiva rispetto al reddito, e certamente non servirebbe a ridurre l'evasione. In sostanza a rimmetterci sarebbero proprio i lavoratori dipendenti con reddito medio-basso, mentre i lavoratori a reddito medio-alto ed i lavoratori autonomi (tra i quali c'è il grosso dell'evasione) potrebbero addirittura trarne un vantaggio. Infine, dato il meccanismo di applicazione dell'imposta, un aumento di aliquote si tradurrebbe in un immediato aumento dei prezzi. Infatti, una sostituzione di gettito tra IRPEF ed IVA determinerebbe una riduzione del reddito disponibile reale medio, e quindi avrebbe un impatto deflazionistico sull'economia, cosa non auspicabile in un momento di crisi della domanda interna.

Il sistema fiscale italiano risulta tra i più ingiusti del mondo perché premia le ricchezze “parassitarie” (evasione, rendite, speculazione finanziaria, etc.), scoraggia gli investimenti produttivi e deprime i consumi. Il Paese non usa bene la ricchezza che produce e la politica economica attuale non usa bene la leva fiscale per la crescita e lo sviluppo. Da un lato, quindi, aumentare la pressione fiscale generale non sarebbe più accettabile, soprattutto per i lavoratori dipendenti e i pensionati, dall’altro, riorganizzare l’intero sistema fiscale, all’insegna dell’equità, sarebbe altamente necessario.

Esiste un legame positivo tra crescita ed equità.

Per questo la CGIL propone una riforma fiscale a favore dei redditi medio-bassi, dei lavoratori dipendenti, dei pensionati e delle imprese che investono in nuove tecnologie, basata su una vera lotta all’evasione, una maggiore imposizione sulle grandi ricchezze e sulle rendite, all’insegna del legame virtuoso tra equità e crescita.

In questo quadro, il federalismo fiscale rappresenta una delle riforme cruciali sulla quale il paese è chiamato a misurarsi. La qualità della sua attuazione può divenire fattore di modernizzazione del sistema italiano, garantendo meglio coesione sociale e garanzia dei diritti universali, oppure divenire strumento di nuove disuguaglianze e di divisione del Paese. Nonostante tale rilevanza, la riforma va avanti con l’emanazione di decreti delegati, sottratti all’esame del Parlamento, senza alcun confronto con le parti sociali e con accelerazioni dettate più dall’esigenza di “mettere in salvo” i precari equilibri politici del governo piuttosto che dalla conoscenza, dalla completezza e della condivisione del disegno”.

L’attuale stato di avanzamento del federalismo rischia di mettere in discussione la garanzia per tutti dei diritti sociali e l’unitarietà del sistema di welfare nel paese a partire dalla sanità; non garantisce l’invarianza della tassazione, in particolare sui redditi da lavoro e da pensione; continua a mancare qualsiasi raccordo tra il federalismo e la riforma del sistema fiscale; in tal modo rischia di essere uno strumento di allargamento delle disuguaglianze, tra cittadini e tra territori a iniziare dalla distanza tra Nord e Sud. I tagli “lineari” e al welfare contenuti nelle manovre economiche del governo mettono a rischio i servizi nei Comuni che, con “questo federalismo”, sono visti come esattori di maggiori “tasse” e “tariffe” per poter garantire i servizi alle persone.

Lo stesso percorso di attuazione del federalismo fiscale debba affrontare con rigore e chiarezza la definizione dei “costi standard” e dell’assetto fiscale a livello locale. Serve un progetto solidale capace di legare autonomia e unità nazionale, eguaglianza dei diritti ed efficienza dell’azione amministrativa e della spesa pubblica, evitando appesantimenti burocratici della macchina amministrativa. Un federalismo, quindi, capace di aumentare l’efficienza, di ridurre i differenziali territoriali e di generare coesione sociale su tutto il territorio nazionale. Il finanziamento degli Enti Locali deve basarsi su una complessiva ridefinizione dell’autonomia tributaria che deve riguardare l’insieme dei redditi e delle ricchezze imponibili, al fine di evitare che qualsiasi nuova “tassa sui servizi” aumenti il prelievo sui ceti più deboli.

7. Conclusioni

La Confederazione ha deciso di partecipare ai Tavoli proposti dal Governo al fine di concorrere, con le proprie osservazioni e proposte, ad una analisi ampia ed approfondita riguardo le diverse tematiche fiscali, in particolar modo volendone evidenziare i nodi strutturali che sorreggono l’attuale ingiusta e disorganica intelaiatura del sistema di tassazione.

Per la CGIL è del tutto evidente che la metodologia, avanzata dal Governo per bocca dei Coordinatori, per il lavoro dei tavoli non potrà, in sede di giudizio finale, annullare o rendere evanescente la propria opinione. La CGIL ritiene essenziale un approccio complessivo ed organico ad una qualsivoglia riforma fiscale, partendo dall’affrontare la iniqua sperequazione tra i soggetti sottoposti a tassazione, dalla prevalenza del prelievo dovuto a IRPEF e dalla scarsa consistenza di quello su rendite e patrimoni.

Di fronte a ciò la CGIL non potrà condividere interventi, per quanto propagandati come riforma storica, caratterizzati da meri spostamenti da una deduzione all’altra o da una detrazione ad una deduzione. A nostro avviso, non è con operazioni marginali che si affronta una grande emergenza economica e sociale.

Occorrono scelte di fondo che riconoscano ed intervengano sulle distorsioni, che selezionino oneri ed agevolazioni in funzione di una maggiore equità e di un sostegno a politiche di sviluppo: aiuti ai redditi da lavoro e pensione, in particolare quelli più bassi;

sgravi per favorire gli investimenti; allargare la base imponibile attraverso una strutturale lotta all'evasione ed una più estesa opera di prelievo su rendite e grandi patrimoni.

È questa la strada per costruire una riforma utile al Paese ed alla maggioranza dei suoi cittadini ed è su questo che la CGIL misurerà, al di là della propaganda, le scelte del Governo.

Se, dunque, i Tavoli daranno un impegnato supporto, conoscitivo e tecnico, a questa generale operazione di riorganizzazione del nostro modello fiscale, ciò sarà stato utile e produttivo per il confronto politico che occorrerà aprire col Governo. Se, invece, i lavori dei Tavoli verranno utilizzati come cortina fumogena per occultare operazioni di puro "maquillage", essi non potranno vedere il nostro sostegno ed il nostro consenso.

FEDERMANAGER

Proposta per la riforma del sistema fiscale¹⁰

INDICE

<i>Premessa</i>	65
1. Interventi sulla spesa sanitaria.....	66
2. Riorganizzazione dei sistemi informativi della Pubblica amministrazione allargata....	68
3. Unificazione delle competenze e dei sistemi gestione sul territorio.....	69
4. Accorpamento dei sistemi previdenziali	70
5. Riorganizzazione degli uffici centrali e periferici della pubblica amministrazione.....	70
6. Federalismo fiscale.....	71

¹⁰ Roma, 13 giugno 2011

Roma, 13 giugno 2011

Al Prof. P. Giarda
Coordinatore del tavolo sul "bilancio e patrimonio pubblico" finalizzato alla riforma del sistema fiscale.

Premessa

La scrivente organizzazione, in riferimento a quanto già presentato in data 10 febbraio 2011, trasmette le seguenti proposte riferite ad interventi per l'abbattimento degli sprechi nei servizi e per il miglioramento dell'efficienza produttiva nelle attività pubbliche.

Le proposte riguardano soprattutto l'adozione estesa delle tecnologie dell'informazione nell'organizzazione dello Stato e degli Enti territoriali in un'ottica che ricalca i grandi progetti di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche del Governo americano (reinventing government: creare un'amministrazione che costi meno e lavori meglio) e del Governo inglese (modernizing government).

Questi progetti oltre a riorganizzare profondamente le strutture pubbliche, hanno portato allo sviluppo di nuovi servizi pubblici offerti alla collettività, alla riconsiderazione in positivo della percezione della Pubblica Amministrazione da parte dei cittadini e alla riduzione dei costi di gestione. Sono progetti che vanno fortemente supportati dalla politica e dal Governo perchè le resistenze delle burocrazie alla loro attuazione sono notevoli: in Usa e nel Regno unito le responsabilità sono direttamente riconducibili al Vice presidente e al primo ministro.

Tali progetti si muovono nella direzione da Lei proposta tendente alla revisione delle modalità di esecuzione dei servizi pubblici spesso rimaste inalterate da decenni nella struttura e nell'erogazione senza usufruire delle innovazioni indotte dalle nuove tecnologie e senza attenzione ai costi.

Tale proposta assume un'ulteriore rilevanza in un momento di grande discontinuità dovuta all'avvio del federalismo.

In particolare il federalismo fiscale prevede nuovi e rilevanti adempimenti a carico delle regioni e degli enti locali: nuove imposte da gestire, nuovi criteri per la gestione della spesa (contabilità economica per centri di costo), sistemi di trasparenza e di consultazione per permettere ai cittadini il controllo dell'azione amministrativa svolta dalla rappresentanza politica che hanno eletto, integrazione di basi dati centrali (in particolare dell'anagrafe tributaria) e periferiche per intervenire nell'area della gestione, dell'accertamento e delle analisi fiscali e delle previsioni (es. i consumi iva per stabilire quota di compartecipazione, redditemetri di massa per stabilire il livello di evasione sul territorio, ecc.).

Tutto ciò può costituire un forte interesse a riprogettare i sistemi di gestione e di erogazione dei servizi delle regioni e degli enti locali sulla base di indirizzi condivisi. Altrimenti si rischia un forte incremento dei costi e una sovrapposizione di adempimenti interni ed esterni senza alcun vantaggio per la collettività.

Le proposte si riferiscono a:

1. Interventi sulla spesa sanitaria
2. Riorganizzazione dei sistemi informativi della Pubblica amministrazione
3. Sistemi di gestione del territorio
4. Uffici periferici delle Amministrazioni centrali
5. Federalismo fiscale

1. Interventi sulla spesa sanitaria

L'obiettivo di riduzione della spesa pubblica è, in ogni caso, un obiettivo di grande importanza e attualità, che deve coinvolgere ampiamente tutte le forze sociali.

Sul piano della riduzione della spesa sanitaria, o meglio della riduzione degli sprechi, questa Organizzazione, si è posta da tempo l'obiettivo di partecipare a tali riduzioni, stimolando e attuando la sottoscrizione di accordi tra categorie che prevedono la gestione di fondi (finanziati dai contributi delle aziende e dei lavoratori), per gli interventi di carattere sanitario.

Questi interventi, oltre ai lavoratori in servizio, devono essere estesi anche a quelle in quiescenza attraverso il coinvolgimento delle strutture sindacali.

Inoltre, sempre in tema di riduzione della spesa pubblica, parere della scrivente Organizzazione è che l'azione di Governo non dovrebbe essere finalizzata solo al taglio di eventuali livelli essenziali di assistenza, ma concentrata sui meccanismi di gestione della spesa sanitaria e su quegli interventi che impattano profondamente sulla spesa, orientandosi alla valutazione dei servizi, ai confronti a livello territoriale, alla trasparenza e ai controlli.

In questo campo, tramite le tecnologie informatiche, si può fare molto e si possono ottenere risparmi significativi nell'ordine di miliardi di euro.

La spesa sanitaria nazionale è di circa 110 miliardi di euro. Circa 20 miliardi riguardano la spesa farmaceutica e specialistica.

Le misure finora attuate dalla Rgs si muovono nell'ottica di ridurre la spesa con tagli imposti alle regioni meno virtuose, senza interventi strutturali di gestione e di controllo.

L'attuazione di una riforma, già prevista nella finanziaria 2001 e reimpostata nella finanziaria 2007, applicata alla spesa farmaceutica e specialistica potrebbe portare, oltre ad una serie di altri vantaggi, al risparmio su base nazionale di circa il 20% (circa 4 miliardi di euro).

In sintesi lo schema di riferimento per tale riduzione è basato sui seguenti interventi:

I medici, i farmacisti e i laboratori di analisi devono essere collegati in rete con una struttura pubblica. Il medico emette la prescrizione con il proprio P.C. che viene registrata in un archivio elettronico. Il paziente con la tessera sanitaria e la prescrizione si reca presso la farmacia o il laboratorio di analisi che in rete registrano l'avvenuta esecuzione della prescrizione. Le farmacie e i laboratori di analisi emettono le fatture con l'indicazione analitica delle prescrizioni eseguite. Le ASL, prima di liquidare le fatture effettuano un controllo in rete per verificare l'effettiva esecuzione delle prescrizioni.

Tale intervento elimina abusi e comportamenti anomali; elimina tutti i sistemi di gestione cartacea; permette l'accesso in rete da parte dei cittadini alle proprie prescrizioni, ai fini della trasparenza, dell'autocontrollo dei consumi, della evidenza di anomalie e ad uso degli adempimenti fiscali; consente di ottenere analisi in tempo reale sui consumi di farmaci, sulle analisi prescritte per medico, territorio, tipo di analisi ecc. e analisi epidemiologiche della regione.

Ogni regione dovrebbe prevedere l'adozione, da parte delle ASL del proprio territorio, di procedure di gestione, di contabilità di acquisto e di bilancio unificate. Si dovrebbero istituire centrali di acquisto per farmaci e strumentazioni sanitarie adottando procedure e convenzioni rigorose con fornitori. Ciò comporterebbe risparmi ulteriori dell'ordine di qualche miliardo di euro.

Dovrebbero poi essere effettuate delle verifiche sistematiche, anche con l'ausilio dell'informatica, sui ricoveri, sugli interventi operatori e sui giorni di degenza in relazione alla diagnosi (e quindi sui costi richiesti a rimborso dalle cliniche private convenzionate), che oggi sono riscontrati a campione con bassissime percentuali (2%!!).

I piani di rientro regionali, in gran parte disattesi, dovrebbero prevedere obbligatoriamente alcune delle innovazioni indicate e il superamento di procedure di trattamento cartaceo delle prescrizioni che sono obsolete, presentano costi enormi e consentono ampie possibilità di abusi e di truffe. Finora si è proceduto ad interventi che hanno aumentato le imposte (addizionale regionale Irpef e Irap) mentre poco si è fatto sul contenimento e controllo della spesa.

2. Riorganizzazione dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione allargata

Alcuni paesi europei e gli USA hanno sviluppato progetti che prevedono l'accessibilità on-line dei servizi di tutte le Amministrazioni centrali e locali attraverso un unico ingresso.

Questi progetti hanno portato ad una profonda revisione dei sistemi informativi gestiti da diverse amministrazioni e ad una riorganizzazione estesa delle amministrazioni stesse riguardo sia le competenze sia i servizi erogati; inoltre nei cittadini è cresciuta la consapevolezza di una Amministrazione pubblica più efficiente e meno burocratica.

Questo processo di cambiamento è orientato: a riprogettare i servizi sulle esigenze degli utenti, all'integrazione dei sistemi e delle relative banche dati per condividere le informazioni (anagrafiche, reddituali, assistenziali, previdenziali, commerciali,...) dei soggetti amministrati e alla razionalizzazione delle strutture pubbliche presenti sul territorio.

La riorganizzazione della P.A. e dei sistemi informativi è partita dal fisco ed è stata estesa progressivamente a tutti i servizi collaterali/extra fiscali di interesse degli utenti. La nuova organizzazione è stata innanzitutto il risultato di un impegno politico, ma concretamente è partita dal basso, recependo le esigenze di tutte le categorie dei cittadini (neonati, studenti, giovani coppie, lavoratori, pensionati, anziani,...) e delle imprese (commercianti, imprenditori, professionisti,...).

Le esigenze sono state tradotte in servizi, unificati e facilmente accessibili, creando una percezione della Pubblica Amministrazione come "sistema unico", visibile anche attraverso i portali internet realizzati.

Nel nostro Paese potrebbe essere proposto un sistema analogo che porterebbe ad una profonda modernizzazione delle strutture amministrative e dei sistemi informativi con ricadute considerevoli sui costi (logistica, hardware, software, consumi, costi di gestione, unificazione dei contratti informatici e delle relative condizioni,...) e sui rapporti cittadino-imprese / sistema pubblico.

Ad esempio uno studio effettuato qualche anno fa per unificare i sistemi informativi del MEF, esclusivamente in termini di logistica (locali e consumi) evidenziava già allora risparmi dell'ordine di 30 milioni di euro per anno; quali risparmi si potrebbero conseguire accorpando hardware, software di base e applicativo, soluzioni tecnologiche, modelli di gestione, ecc.?

Su tale settore, che oltre tutto consente di ridisegnare la pubblica amministrazione allargata e i relativi servizi, adottando interventi determinati e rigorosi, possono essere conseguite riduzioni di costi veramente notevoli.

3. Unificazione delle competenze e dei sistemi di gestione del territorio

Sulla gestione/analisi del territorio intervengono più organizzazioni pubbliche: Ministero Economia, Ministero Agricoltura, Ministero Ambiente, Ministero Difesa, Ministero Interni, Dipartimento Protezione Civile e naturalmente le Regioni e gli Enti Locali.

Ciò comporta sovrapposizioni di competenze, complicazioni procedurali e sistemi di gestione e di analisi del territorio non coordinati. Esistono appalti per sistemi informativi cartografici e gestionali che insistono sullo stesso territorio affidati da organismi diversi agli stessi fornitori senza un minimo di coordinamento.

Esistono sistemi di rilevazione del territorio (fotogrammetria, rilevazioni satellitari, accessi in loco,...) disposti da ciascun ente sempre sullo stesso territorio con costi di alcuni miliardi di euro.

Andrebbero definiti standard, sistemi e criteri unitari ed evitare che "tutti facciano la stessa cosa". Andrebbe disegnato un unico sistema di informazioni cui possono accedere tutti gli organismi interessati per le informazioni e i servizi di competenza.

La base potrebbe essere costituita dal sistema catastale sul quale possono essere inseriti e gestiti altri tematismi riguardanti altri settori (culture agricole, discariche abusive, incendi boschivi, ecc.). Il sistema unitario del territorio in gestione all'Agenzia del Territorio (già alcuni enti utilizzano il catasto per le applicazioni fiscali) può essere utilizzato da altri organismi e dalle regioni ed enti locali anche per i servizi e le attribuzioni di loro competenza.

I risparmi conseguibili su tale area sono dell'ordine di miliardi di euro.

4. Accorpamento dei sistemi previdenziali

L'INPS potrebbe diventare l'unico Ente di previdenza per lavoratori privati e pubblici, mentre l'INAIL dovrebbe concentrare tutta la copertura di carattere assicurativo.

Risparmiare mediante l'unificazione degli esistenti sistemi previdenziali, vuol dire:

- unificare e ridurre le strutture fisiche;
- disporre di un solo sistema informatico centrale;
- predisporre un sistema unificato di servizi qualitativamente elevati;
- unificare i sistemi organizzativi;
- razionalizzare le risorse professionali valorizzando le competenze.

5. Riorganizzazione degli uffici centrali e periferici della Pubblica Amministrazione

Gli uffici periferici delle Amministrazioni centrali dovrebbero essere profondamente riorganizzati nelle competenze (alcune dovrebbero passare alle Regioni e agli Enti locali), ampiamente ristrutturati per effetto di servizi che i cittadini svolgono direttamente via rete dalla propria abitazione e, in alcuni casi, soppressi.

Uno studio del Mef di qualche anno fa già metteva in evidenza l'elevato numero degli uffici periferici dipendenti e la necessità di accorpamenti e di riorganizzazione e i conseguenti risparmi conseguibili.

Tali interventi consentono di ottenere risparmi sui costi della "macchina" burocratica (logistica, utenze, consumi, ecc.) e miglioramenti connessi alla semplificazione delle procedure di raccordo tra le Amministrazioni pubbliche e la collettività.

6. Federalismo fiscale

Federalismo è valutazione, confronti, controlli, trasparenza e correttezza nella gestione dei bilanci pubblici.

Per ottenere questi obiettivi è necessario avvalersi di una base conoscitiva e di analisi e valutazioni fondate su dati e informazioni certe e condivise. E' essenziale che vi siano meccanismi che consentano di controllare la qualità dei servizi offerti ai cittadini attraverso standard di prestazione e standard di spese.

Cittadini e Istituzioni devono essere messi in grado di valutare l'utilizzo della spesa che essi contribuiscono a finanziare, di effettuare confronti tra i diversi territori sulla base dei risultati effettivi e di verificare il rispetto degli obiettivi di bilancio e le cause del loro eventuale mancato raggiungimento.

Il federalismo può portare, se ben attuato, grandi innovazioni alla macchina organizzativa e operativa della Pubblica Amministrazione, con ricadute considerevoli sui costi (logistica, hardware, software, consumi, costi di gestione,) e sulla gestione dei rapporti fra cittadino-impresa/sistema pubblico. Al contrario, se sottovalutato negli aspetti strettamente gestionali, può generare complessità, aumento dei costi, impatti negativi sulla percezione del cittadino.

La trasformazione dello Stato in senso federale, spostando la maggior parte dei processi decisionali e gestionali dal centro al territorio, pone le basi di un nuovo modello organizzativo per la Pubblica Amministrazione allargata che deve vedere l'integrazione delle funzioni, delle basi dati e delle soluzioni centralizzate con quelle decentrate e un forte coordinamento tra i livelli di governo per evitare sovrapposizioni e ulteriori adempimenti.

A regime dovrà cambiare radicalmente l'accertamento e il controllo delle imposte, attività cui è prevista la profonda collaborazione degli enti locali.

Quindi i processi di riorganizzazione dovranno necessariamente essere accompagnati da una radicale innovazione delle tecnologie di processo, di servizio e di gestione. Se la trasformazione in senso federale sarà avviata a tecnologie immutate, il progetto sarà probabilmente ostacolato e nello stesso tempo si produrrà un aumento progressivo dei costi per tutta la Pubblica Amministrazione.

Le tecnologie informatiche rappresentano una risorsa fondamentale per il Federalismo, perché consentono di integrare i servizi intorno ai bisogni dei cittadini e non alle esigenze organizzative degli Enti che li erogano.

Grazie all'informatica, si potrà addirittura puntare ad un modello di "e-government" nel quale i Comuni ricoprano il ruolo di "front-office" per l'intero sistema pubblico e gli altri livelli di governo lavorino esclusivamente in "back-office", ciascuno per le attività di propria competenza attraverso collegamenti telematici e banche dati condivise.

8.

CISL

Osservazioni al Documento

“Dinamica struttura e governo della spesa pubblica” del Prof. Piero Giarda¹¹

¹¹ CISL - a cura di Angelo Marinelli, Dipartimento Democrazia Economica, Economia Sociale Fisco, previdenza, Formazione Sindacale.

Dall'analisi del bilancio pubblico si evidenzia la difficoltà ad intervenire nell'ambito di singoli capitoli di bilancio, anche a causa di un sistema di valutazione ancora oggi prevalentemente basato attualmente sulla spesa storica.

La dinamica della spesa riferita ad alcune funzioni essenziali, come la spesa per la protezione sociale (sanitaria e socio - assistenziale e quella previdenziale) è destinata a peggiorare ulteriormente nei prossimi anni, a causa dei processi di invecchiamento demografico e del basso tasso di occupazione che incidono sul tasso di dipendenza degli anziani. L'azione redistributiva connessa alla domanda di servizi di natura assistenziale e sanitaria si fonda sulla riconoscibilità dei bisogni dei cittadini e delle comunità locali. Essa potrà beneficiare dell'avviato processo di federalismo fiscale e del più stretto rapporto fra politiche di bilancio regionali e locali e processi di finanziamento dei servizi.

La spesa previdenziale non presenta tendenze tali da determinare ulteriori interventi sulla struttura dei diritti previdenziali. L'introduzione di meccanismi di stabilizzazione automatica che legheranno l'accesso al pensionamento di anzianità e di vecchiaia all'allungamento dell'aspettativa di vita consentono di tenere sotto controllo la dinamica della spesa anche nel medio periodo, in coincidenza del punto di flesso massimo della spesa che dovrebbe verificarsi verso la metà del quarto decennio del secolo in corso.

I nodi conseguenti ai grandi cambiamenti sociali e demografici richiedono, però, nell'immediato futuro, di dare una risposta alle irrisolte questioni di equità e sostenibilità sociale. La dinamica della spesa in rapporto al Pil potrebbe, inoltre, beneficiare degli effetti della lotta all'evasione e all'elusione fiscale e contributiva e dei conseguenti processi di emersione del reddito oggi occultato e sommerso.

Il sistema sanitario presenta significative differenze territoriali sul versante della qualità e dell'efficienza dei servizi e delle prestazioni.

Il divario diventa netto tra le Regioni del Centro-Nord e le Regioni del Centro-Sud. Ed è proprio nelle Regioni del Mezzogiorno che si concentrano le inefficienze e i disavanzi sanitari più gravi e persistenti. Al contrario nelle Regioni in equilibrio di bilancio la qualità dell'assistenza è generalmente migliore.

I disavanzi sanitari regionali, unitamente ai ritardi nei pagamenti delle ASL, costituiscono elementi dai quali partire per completare la riorganizzazione del Sistema sanitario ed operare una programmazione ed una reale quantificazione dell'offerta sanitaria. È necessaria, inoltre, una “operazione di trasparenza” per quantificare effettivamente i deficit della sanità, che ad oggi, come sottolinea la Corte dei Conti, non sono disponibili nella loro reale dimensione.

La spesa sanitaria non deve rappresentare un costo, bensì un volano per lo sviluppo. La sanità è infatti un grande sistema industriale e produce servizi, contribuendo alla stessa competitività del paese. In questo senso, proprio perché si tratta di un settore “strategico”, l'efficienza e l'efficacia della spesa, dunque la sua appropriatezza, è obiettivo irrinunciabile.

Partendo dalla necessità di non mettere in discussione il Servizio sanitario nazionale che deve garantire l'universalità delle prestazioni e dei servizi, sia sul versante della qualità, sia su quello della quantità, occorre aumentare l'efficienza della spesa sanitaria pubblica, attraverso la riorganizzazione complessiva della struttura di offerta dei servizi sanitari e sviluppare e valorizzare i fondi integrativi sanitari, su base negoziale, utilizzando le agevolazioni e gli incentivi già esistenti e, quindi, senza oneri aggiuntivi per lavoratori ed imprese. I Fondi devono mantenere il carattere “aggiuntivo” e non “sostitutivo” del Servizio sanitario nazionale.

La sostenibilità finanziaria del nostro sistema di welfare è legata alle prospettive di crescita del Pil che è a sua volta influenzato, nel medio e nel lungo periodo dalla stabilità dei redditi. La sostenibilità sociale del nostro sistema di protezione sociale e del sistema pensionistico assicura l'effetto di stabilizzazione dei consumi nell'arco del ciclo economico e rappresenta un fattore importante di stabilità macro – economica, oltre che di coesione sociale.

La riforma dei meccanismi di analisi e controllo della spesa pubblica dovrebbe andare ben al di là della difesa delle funzioni svolte tramite l'azione pubblica.

Una più stretta correlazione fra l'attività di programmazione, quella di controllo e di valutazione dell'efficienza economica e dell'efficacia della spesa può consentire di spendere meglio le risorse dello Stato, recuperando risorse utili per finanziare la riforma fiscale e sostenere la crescita.

Il permanere di una situazione di inefficienza nell'allocazione delle risorse disponibili, anch'essa basata pressoché sulla spesa storica, oltre che determinare soluzioni non ottime sul piano economico, finisce per generare oneri crescenti di natura burocratica e amministrativa a carico di cittadini ed imprese. Il recente processo di attuazione del federalismo fiscale e gli strumenti individuati per la determinazione dei costi standard non sembra ribaltare questa tendenza.

Al tempo stesso, i dati relativi all'elasticità media della spesa in rapporto al Pil nei singoli settori di intervento mettono in luce l'esigenza di individuare strumenti più efficaci per misurare la produttività dei diversi centri di costo, rivedendo la struttura degli incentivi e dei disincentivi impliciti ed espliciti che i processi decisionali all'interno della pubblica amministrazione con i risultati raggiunti.

È quindi fondamentale incidere sulle modalità di utilizzo dei diversi fattori della produzione, anche mediante modifiche consistenti della tecnica e della tecnologia impiegata.

Una maggiore correlazione fra il prelievo tributario e i luoghi dove si esplicita l'azione redistributiva pubblica dovrebbe migliorare i processi informativi, di analisi e di controllo, basando il finanziamento e l'efficacia della spesa sulla maggiore riconoscibilità delle condizioni di bisogno.

Conoscere meglio la composizione qualitativa e quantitativa della spesa per singole funzioni finanziate e la sua evoluzione tendenziale, anche in relazione alla dinamica di crescita del PIL, potrebbe consentire di comprendere meglio il livello di complementarità, correlazione o di sostituzione delle sue diverse componenti.

È pertanto, da un lato necessario migliorare la trasparenza dei dati della finanza pubblica, accelerando il processo di armonizzazione dei bilanci del sistema delle Autonomie regionali e locali con quello dello Stato, dall'altro migliorare i meccanismi di programmazione e controllo, procedendo alla riorganizzazione del processo produttivo della pubblica amministrazione, tramite una modifica della funzione di produzione.

Anche le privatizzazioni di enti e società che non svolgono servizi pubblici essenziali, nonché la dismissione dell'ingente patrimonio immobiliare, possono costituire una grande opportunità per il nostro Paese, non solo per fare "cassa" ma per eliminare le disfunzioni connesse ad un cattiva gestione dei cespiti stessi e delle aziende di proprietà

pubblica. Tale processo, tuttavia, per non generare ulteriori diseconomie richiede un notevole cambiamento nei mercati e nelle istituzioni:

- una domanda capace di intercettare le dismissioni dell'enorme patrimonio immobiliare;
- una industria privata in grado di partecipare alle privatizzazioni;
- un mercato dei capitali capace di controllare gli amministratori delle imprese cedute;
- un sistema di pesi e contrappesi nel governo dell'impresa;
- un quadro regolamentare per le dismissioni poco discrezionale ed indipendente dalla politica e dagli amministratori pubblici;
- una regolamentazione che eviti abusi e corruzione.

Dal lato della pubblica amministrazione si deve e si può agire per:

- ridurre i costi di gestione e semplificare i processi decisionali;
- ridurre il numero degli enti che non svolgono funzioni essenziali, anche attraverso la cessione ai privati degli enti e delle imprese non svolgono funzioni essenziali nei servizi pubblici locali;
- riformare il sistema e le regole degli appalti della Pubblica Amministrazione per eliminare clientele, sprechi ed inefficienze oggi fortemente diffuse.

Alla riduzione delle asimmetrie informative oggi esistenti sull'utilizzo delle risorse pubbliche deve accompagnarsi la piena responsabilizzazione dei vari livelli di governo, resa più evidente dalla correlazione tra il livello del prelievo e l'offerta dei servizi pubblici a livello locale.

Dal lato dei "costi della politica" occorre:

- rendere più efficiente e meno costoso il "sistema politico";
- ridurre la composizione degli organi elettivi a tutti i livelli di governo;
- accorpate e razionalizzare le strutture centrali e periferiche delle amministrazioni centrali;
- abolire le Province o ridurne drasticamente il numero, attraverso una razionalizzazione delle funzioni svolte;
- ridurre il numero dei Comuni, incentivando le forme associative per la gestione dei servizi pubblici.

R.E TE. IMPRESE ITALIA

Osservazioni e proposte del Gruppo di lavoro “bilancio e patrimonio pubblico”

INDICE

<i>Premessa</i>	79
1. Contrasto alla corruzione	81
2. Spesa pubblica	81
3. Previdenza.....	82
4. Sanità.....	83
5. Revisione Titolo V della Costituzione	84
6. Costi della politica.....	84
7. Struttura degli organi elettivi e finanziamento pubblico.....	88
8. Consulenze e collaborazioni.....	89

Premessa

La recente crisi finanziaria ha comportato forti e repentini incrementi del debito pubblico, sia in termini assoluti che in rapporto al Pil. In tutti i Paesi è forte la consapevolezza della necessità di credibili piani di rientro a medio termine, finalizzati a riportare i debiti pubblici verso livelli sostenibili.

Questa necessità riguarda anche l'Italia, dove il problema dell'elevato livello di debito è precedente, peraltro, alla crisi. Il connesso obiettivo di rientro ha, nel nostro Paese, connotati strutturali di lungo termine.

L'aggiustamento dovrà di necessità essere condotto dal lato della spesa corrente, la cui quota sul PIL è aumentata negli ultimi dieci anni di oltre 6 punti.

RETE. IMPRESE ITALIA ritiene che vada condotta attentamente una ricognizione e una valorizzazione degli asset pubblici da cui trarre risorse che siano aggiuntive e non sostitutive della politica ordinaria di riequilibrio di bilancio.

RETE. IMPRESE ITALIA, nell'ambito del presente gruppo di lavoro tematico, suggerisce – nell'eventualità della prosecuzione delle attività fino ad ora svolte – di riprendere complessivamente anche il tema dell'analisi del patrimonio pubblico, distinguendo con attenzione gli asset da valorizzare rispetto a quelli suscettibili di possibile alienazione. Ciò in piena coerenza con la richiesta del Ministro Tremonti, di cui alla lettera istitutiva del Gruppo di lavoro.

RETE. IMPRESE ITALIA suggerisce, inoltre, sempre nell'ipotesi di una seconda fase dei lavori, di passare dalla – pur utile e doverosa – analisi generale delle inefficienze della P. A., ad una valutazione più specifica, anche se approssimativa e preliminare, delle aree di potenziale intervento per la riduzione degli sprechi e delle inefficienze, che rendono non perfettamente funzionale il complesso della macchina pubblica.

L'aggiustamento strutturale della spesa pubblica sarà impraticabile, se non con costi sociali elevatissimi, in assenza di una robusta e sostenuta crescita economica. Per questo è necessario condurre una politica economica di sostegno allo sviluppo, per favorire ripresa e occupazione.

Date queste premesse, di seguito vengono presentate le linee generali di azione che, secondo RETE. IMPRESE ITALIA, potrebbero contribuire a migliorare il

rapporto benefici-costi della spesa pubblica, senza una significativa riduzione del livello di servizio reso ai cittadini. In linea generale, all'interno di una revisione degli ambiti e degli strumenti dell'intervento pubblico, è necessario rilanciare le idee e le prassi di una buona sussidiarietà, verticale e orizzontale. Ciò comporterebbe risparmi di spesa a parità di quantità e qualità di servizi offerti ai cittadini. Laddove si prevedessero interventi volti a sostenere l'offerta privata di servizi alle famiglie, nelle aree dell'istruzione, dell'assistenza, della sanità e della mobilità, a fronte della possibilità per le famiglie stesse di dedurre (attraverso detrazioni fiscali o voucher) quota parte delle spese sostenute per l'acquisto sul mercato di tali servizi, riteniamo possibile la generazione di virtuosi processi competitivi tra fornitori di servizi che, in termini di qualità e prezzo, oltre ad andare a vantaggio degli utenti, produrrebbero risparmi effettivi sulla spesa pubblica. In conseguenza dell'innescarsi di questo circolo virtuoso, si libererebbero risorse che i cittadini potrebbero investire in consumi di beni e servizi di mercato. Il recupero di domanda interna, uno degli ambiti di maggiore vulnerabilità attuale del nostro sistema economico, sosterebbe la crescita della produzione e del benessere.

Un'altra area di intervento attiene alla riqualificazione della spesa in modo tale che si attesti su più elevati livelli di qualità e innovazione in grado di generare un virtuoso effetto leva sui fornitori. Peraltro, la crescita qualitativa della spesa pubblica e la sua riqualificazione, è in grado di trainare positivamente processi di innovazione nell'offerta da parte dei fornitori di beni e servizi alle amministrazioni pubbliche, comportando complessive positive ricadute sul loro posizionamento competitivo e più in generale sul mercato.

In ordine alla individuazione di misure correttive di finanza pubblica, gli interventi proposti da RETE. IMPRESE ITALIA riguardano la riduzione dei costi della rappresentanza politica, soprattutto nell'area dei livelli di governo, da sempre considerati pleonastici e dispersivi, ma relativamente ai quali è largamente condivisa la necessità di intervento; la riduzione della spesa corrente della P. A., per la quale RETE. IMPRESE ITALIA considera prioritaria l'individuazione anche di tutti quei micro interventi che, singolarmente considerati, non sembrerebbero avere effetti rilevanti, mentre nel complesso generano condizioni per un ambiente socio-economico più favorevole alla produzione di ricchezza.

1. Contrasto alla corruzione

L'obiettivo è "spendere meglio" le risorse dello Stato, anche per sostenere la crescita e la creazione di ricchezza.

L'assenza di un legame stretto e trasparente (nonché di un'uniforme rappresentazione contabile tra le varie amministrazioni) fra risorse, priorità e obiettivi e un sistema di allocazione delle risorse disponibili che si basa quasi esclusivamente sulla spesa storica sono le principali carenze del nostro sistema di finanziamento delle politiche pubbliche.

Secondo recenti analisi l'efficienza della spesa pubblica italiana sarebbe inferiore del 15-20% rispetto al benchmark dei Paesi più industrializzati.

Ciò, insieme alla mancanza di un valido sistema di valutazione di efficacia ed efficienza nel rendere conto di come si gestisce il "bene comune", molto spesso genera il fenomeno della "corruzione", che secondo la Corte dei Conti, costa alla collettività oltre 60 miliardi di euro. La corruzione rappresenta oggi, non solo una tassa occulta, ma anche altri tipi di costo: un costo politico e sociale, senza contare il danno per l'immagine e l'economia del Paese.

Per questo è necessario rafforzare il sistema dei controlli, giurisdizionali e amministrativi, approvando, dopo anni di annunci e rinvii, una Legge anticorruzione, basata su tre pilastri: prevenzione, controlli negli enti locali e disposizioni mirate per la repressione della corruzione e dell'illegalità

2. Spesa pubblica

Sono indispensabili scelte non banali, che consentano di riqualificare la spesa e tagliare quella corrente "improduttiva", di sorreggere settori strategici come istruzione e ricerca, investimenti infrastrutturali immateriali e materiali (giustizia, sicurezza e servizi pubblici) i quali, unitamente a una politica economica che favorisca il risparmio e gli investimenti privati, siano in grado di aumentare l'occupazione e la crescita.

Le recenti riforme della riclassificazione del bilancio e della modifica della sessione di Bilancio vanno certamente nella giusta direzione.

Miglioramenti nell'efficienza possono essere conseguiti attraverso politiche di riforma dell'intervento pubblico, che prevedano:

i) la riorganizzazione di enti e uffici pubblici e la razionalizzazione delle loro funzioni in linea con i principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza e con la necessità di garantire la coesione sociale;

ii) il miglioramento della performance della spesa del personale pubblico attraverso l'efficientamento del lavoro pubblico, riconoscendo i diritti contrattuali e legando parte delle dinamiche salariali all'effettiva produttività, anche utilizzando la leva fiscale;

iii) lo sviluppo dell'azione di semplificazione amministrativa che, oltre a snellire gli adempimenti per imprese e cittadini, valorizzi il principio di sussidiarietà in un quadro di controlli certi, qualificati e mirati.

iv) l'aumento della componente della spesa pubblica destinata agli investimenti, indirizzandola prioritariamente verso innovazione e conoscenza, il completamento delle opere pubbliche e verso quelle opere già cantierabili.

In questa ottica si potrebbe consentire agli Enti Locali in regola con il patto di stabilità di rendere disponibili le loro risorse per investimenti nelle infrastrutture, per i servizi nel territorio e per lo sviluppo locale.

3. Previdenza

In Italia sono stati effettuati interventi che hanno portato a una modifica profonda della previdenza pubblica.

Come da più parti riconosciuto, sono state poste le condizioni per realizzare la sostenibilità finanziaria del sistema, ma non la sua sostenibilità sociale.

Bisogna rendere, infatti, il sistema pubblico più equo e solidale nei confronti dei giovani, delle donne, dei lavoratori più esposti a situazioni di fragilità economica derivante dalla maggiore discontinuità delle carriere lavorative.

In Italia, con la negoziazione tra le Parti Sociali, si è aperta un'esperienza di previdenza complementare che va favorita, resa più efficiente ed estesa, anche nei settori oggi esclusi, così da garantire un adeguato tenore di vita ai pensionati del futuro.

4. Sanità

In Italia la spesa sanitaria in rapporto al PIL si colloca nella media dei Paesi OCSE. L'OMS colloca il Servizio sanitario nazionale ai primi posti del mondo, e la valutazione dei cittadini, in questi ultimi anni, è decisamente migliorata. In futuro però la spesa sanitaria è, secondo la Ragioneria Generale dello Stato, destinata a crescere, anche per effetto dell'invecchiamento della popolazione.

Il sistema sanitario presenta, poi, significative differenze territoriali sul versante della qualità e dell'efficienza dei servizi e delle prestazioni.

Il divario diventa netto tra le Regioni del Centro-Nord e le Regioni del Centro-Sud. La criticità dei disavanzi sanitari regionali, e i ritardi nei pagamenti delle ASL, vanno affrontati nel quadro della riorganizzazione del Sistema sanitario e per operare una programmazione e una reale qualificazione dell'offerta sanitaria. A tal fine è necessaria, una "operazione di trasparenza" per quantificare effettivamente i deficit della sanità, che ad oggi, come sottolinea la Corte dei Conti, non sono disponibili nella loro reale dimensione.

La spesa sanitaria rappresenta anche un volano per lo sviluppo. Essa produce servizi, contribuendo alla competitività del paese. In questo senso, proprio perché si tratta di un settore "strategico", l'efficienza e l'efficacia della spesa, dunque la sua appropriatezza, è obiettivo irrinunciabile.

Nel ribadire l'insostituibilità di un servizio sanitario universalistico pubblico e di un livello qualitativo elevato delle prestazioni sanitarie, occorre:

□ Riorganizzare i servizi sanitari secondo criteri di appropriatezza favorendo, così, la qualità dell'assistenza, l'occupazione, lo sviluppo delle attività produttive e di servizio ad alta intensità di ricerca e innovazione.

□ Aumentare l'efficienza ed efficacia della spesa sanitaria pubblica, attraverso la riorganizzazione complessiva delle strutture di offerta dei servizi sanitari, riqualificando la rete ospedaliera con la riconversione e trasformazione dei piccoli ospedali in strutture quali RSA o poliambulatori, potenziando la rete dei servizi territoriali in particolare sul versante dell'assistenza socio-sanitaria, rafforzando gli interventi per la non autosufficienza. E' necessario inoltre responsabilizzare i centri decisionali di spesa di

ASL e AO, potenziare i controlli di bilanci di tali aziende e superare l'attuale diversificazione territoriale nella fornitura di servizi e prestazioni di qualità.

□ Valorizzare i fondi integrativi sanitari utilizzando le agevolazioni e gli incentivi già esistenti. I Fondi devono mantenere il carattere “integrativo” e non “sostitutivo” del Servizio sanitario nazionale.

5. Revisione Titolo V della Costituzione

Sono necessarie riforme istituzionali a partire da una revisione del Titolo V della Costituzione al fine di rivedere e razionalizzare il numero e i diversi livelli istituzionali della Repubblica.

Occorre innanzitutto definire con precisione e chiarezza chi fa che cosa, assegnando senza ambiguità e sovrapposizioni i compiti ai diversi livelli di governo e riducendo allo stretto indispensabile le competenze condivise.

Ogni livello di governo deve avere compiti ben definiti non solo per evitare costose duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni, ma soprattutto per acquisire un livello di specializzazione in grado di rispondere efficacemente alle richieste di servizio sempre più complesse che provengono dalla società.

Il Codice delle Autonomie in corso di elaborazione è l'occasione per ridisegnare gli organi e le funzioni degli Enti Locali, con l'intento di semplificarne e razionalizzarne l'ordinamento, anche in relazione al governo dei servizi pubblici locali.

La riforma federalista deve contribuire a ridare efficienza all'intera Pubblica Amministrazione. Deve dunque essere l'occasione per ripensare le circoscrizioni degli Enti di governo locale in relazione alle competenze e alle dimensioni ottimali appropriate per lo svolgimento dei compiti loro assegnati. Questo, ad esempio, implica una revisione di geografia e compiti dei piccoli comuni, anche attraverso un incremento delle forme di produzione congiunta di servizi destinati alle comunità territoriali. Ma implica anche una riflessione sul ruolo delle Province e degli altri enti intermedi tra Regioni e Comuni.

6. Costi della politica

Negli ultimi anni tutti i Governi che si sono succeduti hanno tentato, con alterne fortune o risultati, di ridurre i costi della politica. Troppe evidenze lasciano supporre

l'esistenza di vaste aree di inefficienza e sprechi nella gestione della cosa pubblica, a cominciare dalla funzione della rappresentanza politica. Ma la quantificazione dei costi in eccesso è ardua, stante che già la quantificazione dei costi *tout court* è straordinariamente complicata. I costi della politica si presentano, infatti, sia in forma non monetaria che monetaria. I primi sono di fatto assimilabili ad esternalità negative che riducono livello e dinamica del prodotto potenziale attraverso una cattiva allocazione degli investimenti in capitale umano e attraverso la creazione di una sorta di tassa occulta dovuta ad un eccesso di intermediazione dell'operatore pubblico.

Solo un po' meno complessa appare, invece, la quantificazione della seconda forma, vale a dire i *costi monetari della rappresentanza politica*. Sotto questo profilo, tra il 2000 ed il 2010, la spesa per i soli Organi costituzionali e di rilevanza costituzionale¹² (1), secondo i dati della RGS, è cresciuta in termini cumulati di oltre il 113%. Quest'evidenza suggerisce la legittimità di una riflessione sulla necessità di sfoltire la rappresentanza politica.

Inoltre, la somma dei costi diretti e di funzionamento collegati alla rappresentanza politica - comprensivi, cioè, degli emolumenti al corpo politico e di tutti gli altri costi (costo del lavoro dei dipendenti pubblici e consumi intermedi) connessi all'attività - si può ragionevolmente collocare nell'intervallo tra 8,2 e 13,4 miliardi di euro. All'interno di queste valutazioni, il dato più affidabile riguarda i circa 2,2 miliardi di euro per le indennità di parlamentari e consiglieri di assemblee legislative a qualunque livello di governo.

Nel complesso, il costo della rappresentanza politica pesa per un importo tra i 330 e i 538 euro per ciascuno dei quasi 25 milioni di nuclei familiari italiani all'anno.

È una stima per forza di cose approssimativa, a causa delle nebulosità e della frammentarietà delle fonti sulla spesa pubblica per funzione, fenomeno che da sé testimonia la necessità di un processo di riduzione e semplificazione di organi e funzioni e, secondo un'opinione diffusa, di interi livelli di Governo.

¹² Si tratta di Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Presidenza della Repubblica, Corte Costituzionale, Consiglio Superiore della Magistratura e CNEL. Non si è considerato nel periodo l'incremento derivante dalle spese di funzionamento della PdCM. Cfr. Senato della Repubblica, *Rendiconto delle entrate e delle spese del Senato*, anno finanziario 2003; per il 2010, Bilancio in rete alla url <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Bilancio-i/>.

I confronti internazionali sul tema, sempre parziali e approssimativi, sono comunque di qualche utilità. Sulla base di informazioni di fonte Eurostat e Parlamento Europeo, si può affermare che posto a 100 l'emolumento medio dei parlamentari italiani, eletti al parlamento nazionale, gli emolumenti degli altri parlamentari nazionali siano sensibilmente inferiori e che tali scarti non siano in alcun modo riconducibili a differenze nelle condizioni economiche dei singoli Paesi. Ad esempio, i nostri parlamentari hanno emolumenti doppi rispetto ai colleghi danesi anche se la Danimarca ha un Pil per abitante del 60% superiore al nostro. I nostri parlamentari sono poi in vantaggio rispetto ai francesi e ai tedeschi di un buon 50%, anche se il Pil per abitante in Francia e Germania supera il nostro di oltre il 12%. In Europa figuriamo al primo posto assoluto, mentre non si può certo affermare che i cittadini italiani ricevano i maggiori benefici dalla politica rispetto al resto dei cittadini europei.

Il confronto mostra in modo inequivocabile come il trattamento economico riconosciuto ai parlamentari italiani, il più generoso d'Europa, non trovi alcuna giustificazione nei divari di reddito pro capite tra i paesi membri dell'Europarlamento.

Le differenze riguardano anche la capacità di riformarsi di alcuni grandi paesi europei, soprattutto in relazione ai livelli di governo locali.

In Germania, ad esempio, il rapporto tra rappresentanti politici nazionali e dei Länder e numero di abitanti è pari a circa 1 a 34mila. In Italia, considerando le due camere e i consigli regionali, è di 1 a 28mila (superiore del 21% rispetto al dato tedesco)¹³.

La Francia, a partire dal 2005, ha riorganizzato i suoi oltre 36mila comuni in 2510 unioni intercomunali, che ne raggruppano più di 32mila. Anche la Germania - con una popolazione di circa un terzo superiore alla nostra e un territorio più esteso - già dagli anni settanta e, ancora, negli anni novanta, dopo la riunificazione, ha dimezzato il numero dei circondari provinciali da 425 a 237 e i comuni da oltre 24mila a poco più di

¹³Per l'Italia cfr. [http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/\[4c9c5a48996cb\]dati_quantitativi.pdf](http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/[4c9c5a48996cb]dati_quantitativi.pdf), e per la Germania siti istituzionali dei singoli Ländstag.

8mila, riducendo soprattutto quelli inferiori ai 5mila abitanti (da oltre 22mila a poco più di 6mila) e quelli sotto i 500 abitanti, da oltre 10mila a 1.700 circa ¹⁴.

Esiste un problema di riqualificazione e razionalizzazione delle forme organizzative della rappresentanza democratica delle istanze sociali nel nostro Paese: a fronte dei cambiamenti nella società, l'organizzazione della politica è rimasta uguale a se stessa da troppi decenni, senza peraltro trovare riscontro, come si è visto, in realtà politico-amministrative di altri paesi europei simili al nostro per articolazione delle funzioni pubbliche e forma dell'ordinamento giuridico.

Qualunque valutazione si faccia, appare non più differibile l'adozione di correttivi.

È indubbio, quindi, che vi sia il problema di come rendere più efficiente e meno costoso il funzionamento del nostro "sistema politico ed istituzionale", avendo cura, tuttavia, di tenere sempre presente il complesso rapporto tra razionalizzazione degli sprechi e tutela della funzione democratica delle rappresentanze.

Data la dimensione della spesa, la soluzione non può però essere solo rappresentata dal taglio degli stipendi e delle indennità dei politici, che pure costituisce un segnale rilevante in questa congiuntura difficile. Serve, invece, una riforma complessiva dell'organizzazione del nostro sistema amministrativo per definire un quadro chiaro e condiviso delle funzioni a tutti i livelli di governo.

Va anche ricordato che i costi di un cattivo funzionamento della politica non sono solo quelli diretti connessi al mantenimento di apparati e organismi di rappresentanza pletorici, ma sono anche quelli conseguenti alla lentezza, all'inefficienza e alla corruzione nel processo decisionale. Questi due aspetti sono collegati: più numerosi e più pletorici sono gli organismi di rappresentanza e i livelli di governo, maggiori sono poi i costi dovuti alle logiche e ai tempi della mediazione politica. Un esempio sulla necessità di intervenire in tale senso riguarda i Grandi Servizi Nazionali (es. Protezione Civile), per i quali occorre rivedere, anche sul versante legislativo, le norme al fine di rafforzare, in primo luogo, la trasparenza e il sistema dei controlli.

¹⁴ Cfr. B. BALDI *Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna: una comparazione con l'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, (2001), vol. 22, fascicolo 6, pp. 1149-99.

Servono quindi riforme a tutto campo che investano la struttura degli organi elettivi e il finanziamento pubblico dei partiti, l'organizzazione degli Enti Territoriali e degli uffici periferici dello Stato, le società pubbliche.

7. Struttura degli organi elettivi e finanziamento pubblico

Occorre ridurre il numero degli organi elettivi a tutti i livelli di governo. A livello centrale, oltre al superamento del bicameralismo perfetto, coerente con un'impostazione federalista dello Stato, va ridotto il numero complessivo dei parlamentari. Ciò non influisce solo sul costo per le indennità ma, direttamente ed indirettamente, anche sui costi di funzionamento del Parlamento e sulla speditezza e qualità del processo legislativo.

Allo stesso modo, a livello territoriale è necessario ridurre:

- il numero e la retribuzione dei componenti degli organi elettivi;
- il numero delle commissioni consiliari di tali Enti, nonché rivederne la composizione;
- il numero degli assessorati, correlandoli con le funzioni effettivamente svolte dall'ente.

Occorre, infine, per ridurre significativamente la spesa, rivedere l'attuale sistema dei rimborsi elettorali dei partiti, prevedendo un impianto non più ancorato al numero dell'elettorato attivo, bensì al numero dei voti effettivamente ricevuti. *Organizzazione degli enti territoriali e degli uffici centrali periferici dello Stato*

Bisogna snellire gli apparati burocratici, che spesso, oltre ad essere centri di costo, determinano duplicazioni di adempimenti e, quindi, oneri per cittadini e imprese. Vanno perciò accorpate e razionalizzate le strutture centrali e periferiche delle amministrazioni centrali, in modo da ridurre i costi di gestione e semplificare i processi decisionali.

Va, poi, integralmente ripensata l'articolazione degli Enti di governo territoriale, soprattutto per le funzioni di programmazione delle aree vaste, in funzione della loro reale utilità.

Nell'immediato, in attesa di una necessaria revisione costituzionale, va bloccato il processo di proliferazione di nuove Province, ridotto il numero di quelle esistenti e razionalizzate le loro funzioni.

Più in generale, è auspicabile una riduzione dei livelli di governo oggi esistenti.

È, infine, necessario, per realizzare forti economie di scala, rivedere il numero dei Comuni, incentivando ulteriormente le forme associative per la gestione dei servizi a favore delle comunità locali.

8. Consulenze e collaborazioni

Va fortemente contrastata la moltiplicazione di incarichi e consulenze, in particolare riguardo allo “spoils system”, riducendo all’essenziale lo strumento delle nomine e, in ogni caso, eliminandone un utilizzo improprio.

Allo stesso tempo, è necessario aumentare la trasparenza, consentendo ai cittadini di conoscere tutte le decisioni che comportano spesa pubblica e prevedendo la pubblicazione della documentazione di tutti gli atti che impegnano risorse pubbliche, incluse gli incarichi di consulenza o la creazione di società miste. Va, inoltre reso più trasparente e meritocratico il sistema dei concorsi pubblici.

Società pubbliche

Occorre riconsiderare il sistema delle esternalizzazioni e degli appalti della Pubblica Amministrazione, recuperando criteri di trasparenza e appropriatezza per evitare la catena degli sprechi e clientele.

Va creata l'anagrafe per le partecipazioni, le società miste, gli enti e i comitati.

Nel 1996 c'erano 30 aziende municipalizzate in forma di S p A, oggi ce ne sono quasi 800. I compensi dovuti al moltiplicarsi di incarichi nei CdA andrebbero computati tra i costi della politica a pieno titolo. È indispensabile intervenire su questa moltitudine di Società pubbliche, spesso improduttive e fonte di deficit, razionalizzandone il numero, le attività e favorendo la loro crescita dimensionale e l'accorpamento di competenze.

Non basta, infatti, diminuire il numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle controllate pubbliche e abbatte i compensi. Bisogna anche liquidare, o cedere ai privati, le società che non svolgono funzioni essenziali, in relazione al governo dei servizi pubblici.

10.

UGL

Osservazioni e tassonomia degli sprechi nella spesa pubblica

INDICE

<i>Premessa</i>	92
1. Contributo alla Parte I del documento - La spesa pubblica italiana (descrizione)..	93
2. Considerazioni.....	94
3. Contributo alla Parte II del documento: La regolazione della spesa (in termini generali).....	96
4. Considerazioni in merito ai costi economici connessi all'alto prelievo tributario.....	103
5. Contributo alla Parte III del documento Governi decentrati e Patto di stabilità interno.....	104

Tipo di sprechi	Affermazione	Osservazioni
<i>Sprechi nella produzione o organizzazione di singoli servizi e attività pubbliche (inefficienza produttiva)</i>	Applicazione di fattori produttivi in misura eccedente la quantità necessaria	Affrontare il tema della distribuzione del personale pubblico e la loro.
	Pagamento di fattori di produzione a prezzi superiori al loro prezzo di mercato o al loro valore effettivo	Estendere a tutti i comparti della pubblica amministrazione le buone pratiche, come la centrale acquisti, ma segnalare il lavoro salariato nella PA è spesso sottopagato.
	Adozione di tecniche di produzione sbagliate rispetto ai prezzi dei fattori produttivi impiegati	Nella PA esistono eccellenze che però sovente non trovano riscontro nella pratica quotidiana. Spesso la ricerca diventa fine e non scopo.
	Utilizzo di modi di produzione antichi, più inefficienti e costosi	La PA paga un ritardo di adeguamento tecnologico
	Utilizzo di modi di produzione che impiegano fattori di produzione incompatibili fra loro	La formazione rappresenta un valore aggiunto; nella PA essa è vista come costo (dl 78/2010=).
<i>Sprechi nel balancing dei benefici delle allocazioni settoriali della spesa</i>	Errata identificazione dei soggetti meritevoli di essere sostenuti nei programmi di sostegno del reddito disponibile	Necessari la revisione dell'Isee e il rafforzamento di banche dati uniche.
<i>Sprechi per l'avvio o continuazione di attività che generano benefici al cittadino nulli o inferiori ai</i>	Il dimensionamento di singoli servizi pubblici è spesso, o quasi sempre, condizionato dai caratteri istituzionali dell'offerta pubblica	L'aumento dei centri decisionali ha prodotto un inasprimento del contenzioso costituzionale.

<i>costi di produzione</i>		
<i>Inefficienze per spese i cui benefici non compensano i costi causati dall'elevata pressione tributaria</i>	Una spesa in conto capitale non soddisfa il criterio che il valore attuale dei benefici netti futuri supera il costo di costruzione e, in generale, il costo di un servizio pubblico cresce nel tempo con un trend che è sempre superiore al trend di crescita del volume proprio che si associa alla spesa sostenuta.	Una parte consistente delle scelte programmatiche della pubblica amministrazione impongono a priori la rinuncia alla misurazione di un corrispettivo economico, in quanto portano a benefici di carattere "sociale".

Premessa

L'Unione Generale del Lavoro ribadisce la centralità di una riforma del fisco che introduca elementi di maggiore equità nei confronti delle famiglie, in particolare di quelle numerose e con redditi da lavoro dipendente o da pensione.

In questo senso, sostiene l'introduzione di un modello di Quoziente familiare (o in alternativa di altri meccanismi costruiti sulla base delle stesse tecniche), nel quale i componenti della famiglia pesano in maniera diversa a seconda che siano percettori o meno di reddito.

L'Ugl sostiene anche l'importanza di valorizzare appieno la pubblica amministrazione e il pubblico impiego, cosa si realizza mettendo a disposizione risorse adeguate ed escludendo ogni forma di taglio lineare alle dotazioni finanziarie delle amministrazioni pubbliche.

L'Ugl, inoltre, esprime preoccupazioni per il mancato o ridotto coordinamento fra i livelli di governo, cosa che si traduce in una proliferazione di soggetti pubblici che offrono lo stesso tipo di servizio con moltiplicazione dei costi e, quindi, degli sprechi.

È possibile una riduzione della spesa pubblica, ma tale riduzione:

1. deve essere selettiva;
2. non deve intaccare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, socio-assistenziali, scolastiche;
3. non deve produrre un aumento indiscriminato delle tariffe praticate;

4. non può passare dalla cessione dei pezzi pregiati del nostro patrimonio, comprese le partecipazioni azionarie in asset strategici;
5. deve avvenire in un quadro di responsabilizzazione dei livelli di governo e di semplificazione delle chiavi di lettura dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

1. Contributo alla Parte I del documento - La spesa pubblica italiana (descrizione)

Tabella	Osservazioni
Tabella 3	<p>La <u>Tabella 3</u>, che si riferisce all'evoluzione della struttura della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche, espone i dati delle incidenze percentuali nei vari periodi cronologici (1951, 1980, 2010). Da essi si evince che l'incidenza della voce definita "consumi pubblici" è rimasta negli ultimi trent'anni sostanzialmente stabile, passando dal 40,9% al 41,4%, incrementandosi di un irrilevante 1,22%. Diverso invece è il caso delle voci relative a pensioni, previdenza ed assistenza le quali sono salite, nel medesimo periodo, del 26%. Si presume che questa crescita, più che all'incremento delle prestazioni individuali, sia dovuta da un lato all'invecchiamento della popolazione e, dall'altro, al miglioramento ed all'estensione delle normative in materia di ammortizzatori sociali, ivi compreso il delicato capitolo delle invalidità. Non è neanche da escludersi una significativa incidenza dei costi sociali relativi all'immigrazione. Da segnalare infine la diminuzione della spesa degli interessi per il debito pubblico, calati del 18%: però questa riduzione non è andata a vantaggio né delle spese in conto capitale né dei contributi alla produzione, che sono invece diminuite. Da ciò si evince che la crescita della spesa per pensioni, previdenza ed assistenza assorbe tutte le riduzioni ed i risparmi effettuati su altre voci, e quindi l'unica possibilità di riequilibrio possa essere da un lato la contrazione delle spese per i consumi pubblici per liberare risorse e, dall'altro, fermi restando gli attuali livelli di prestazione, la razionalizzazione e l'eliminazione degli sprechi e degli abusi nel campo di pensioni, previdenza ed assistenza.</p>

<p>Tabelle 12/13</p>	<p>Le <u>Tabelle 12 e 13</u>, analizzando nel dettaglio l'evoluzione della spesa nei consumi pubblici, indicano che essa si è incrementata del 14% nel campo della sanità, peraltro quasi totalmente gestita dalle Regioni, come si analizzerà in seguito. Ciò deriva certamente anche dall'invecchiamento della popolazione e dalla maggiore tutela della salute soprattutto nell'ambito della prevenzione, scopo primario del servizio sanitario nazionale. Tuttavia conferma la tesi secondo cui (tenendo anche presente lo scarso controllo – preventivo e consuntivo - sulla spesa esistente nel livello di governo regionale) una diminuzione di questa fonte di spesa potrebbe essere realizzata con eliminazione di sprechi, duplicazioni, indebite erogazioni; e con semplificazioni procedurali, responsabilizzazioni manageriali, standard quantitativi e qualitativi di gestione. Da rilevare la forte riduzione, pari al 22%, nel settore dell'istruzione: la spiegazione potrebbe probabilmente consistere, oltre che nel blocco degli incrementi retributivi e nella quantità di personale (che, com'è noto, incide moltissimo sulla spesa globale per l'istruzione), anche nella diminuzione del numero degli studenti per effetto della nota crisi demografica italiana, parzialmente compensata dai figli degli immigrati.</p>
<p>Tabella 17</p>	<p>Le tipologie di spesa pubblica sopra indicate debbono essere messe in relazione con le corrispondenti entrate non derivanti dal prelievo fiscale generale ma da contributi propri, per verificare le rispettive autonomie di finanziamento. Dalla <u>tabella 17</u> si rileva quindi che nel 2009 gli Enti Previdenziali incassano introiti propri pari al 64% circa della spesa, mentre gli Enti Locali – che gestiscono la sanità e, in parte, l'istruzione – fanno registrare un autofinanziamento che si attesta al 40%.</p>

2. Considerazioni

Da quanto sopra analizzato è evidente che la spesa pubblica può essere **intaccata e diminuita**, agendo sulle voci di spesa relative alla previdenza, assistenza e sanità, oltre che ad altri consumi pubblici rilevanti.

Poiché non si può certamente intervenire sulle prestazioni - peraltro oggetto di norme precise e di diritti acquisiti, ed ispirate dal fondamentale principio di tutela,

da parte dello Stato e della società, della salute, della vecchiaia, dell'invalidità, della povertà – l'unica strada percorribile è quella dell'attento controllo della spesa da parte dei diversi centri di erogazione. Occorre quindi eliminare sprechi, disfunzioni organizzative, illecito utilizzo di prestazioni, razionalizzazione delle procedure, unificazione di Enti erogatori, controlli costanti sulla gestione.

In particolare, per la sanità si dovrà intervenire da un lato responsabilizzando le Regioni e stabilendo dei costi-standard (simili ai bench-mark per i mercati finanziari) e dall'altro aumentando la quota di autofinanziamento, che può essere diretto (revisione delle esenzioni per la compartecipazione alla spesa di medicinali e analisi di scarso rilievo) ed indiretto (revisione delle normative sull'IRAP, che attualmente grava principalmente sulle imprese a grande intensità di manodopera). Si concorda quindi con la tesi che il canone guida della gestione della cosa pubblica dovrebbe essere quello dell'efficienza economica, per l'eliminazione degli sprechi e delle diseconomie di gestione.

In particolare, vista la prevalenza della spesa di tipo presuntivamente "sociale", proprio per mantenere questa caratteristica il più possibile aderente alla realtà (peraltro in continua evoluzione) occorre identificare l'origine e la quantità delle errate corresponsioni, o mancate contribuzioni da parte dei soggetti beneficiari.

Per quanto concerne la questione relativa alla spesa per gli **interessi sul debito pubblico**, che viene accollata tutta al bilancio statale, trattasi di una questione che avrebbe dovuto essere posta al momento del trasferimento di funzioni e risorse finanziarie alle Regioni, cosa che assume un rilievo maggiore in questo momento in cui si avvia il federalismo fiscale.

In effetti, è abbastanza noto che gran parte del debito pubblico accumulatosi nei decenni precedenti è stato generato per interventi di tipo previdenziale, assistenziale e sanitario, a favore quindi dei cittadini residenti nelle rispettive Regioni. In teoria, si potrebbe ipotizzare la ripartizione *almeno degli interessi*, certamente non in modo totale ma di *una loro quota*, a carico delle singole Regioni in proporzione al numero degli abitanti, od ad altri parametri (il reddito fiscale, il numero dei pensionati, ecc.).

È questa un'ipotesi che potrà difficilmente essere presa in considerazione, considerando che gli Enti Locali sono soggetti al servizio del debito da essi contratto

per investimenti, acquisti di beni mobili (ad esempio, autobus), ecc. Però ha una sua validità contabile.

Si dovrebbero anche istituire meccanismi di **controllo preventivo sulle spese** effettuate dalle Regioni, simili a quello che esercita la Ragioneria Generale dello Stato sull'Amministrazione Centrale.

In sintesi, la situazione della **spesa pubblica in Italia** è un problema di grande rilievo nazionale per cui tutte le istituzioni che presiedono ai centri di spesa devono impegnarsi per una sostanziosa riduzione che possa agevolare anche una riduzione della pressione fiscale; e le Parti Sociali, che rappresentano i cittadini nelle loro varie articolazioni sociali ed economiche, dovranno essere coinvolte al fine di tutelare certamente gli aventi diritto nel rispetto delle leggi vigenti, ma anche preoccupandosi dell'economicità delle gestioni.

3. Contributo alla Parte II del documento: La regolazione della spesa (in termini generali)

Tipo di sprechi	Affermazione	Osservazioni
<i>Sprechi nella produzione o organizzazione di singoli servizi e attività pubbliche (inefficienza produttiva)</i>	Applicazione di fattori produttivi in misura eccedente la quantità necessaria	Dire di essere in due a fare il lavoro di uno vuol dire sostanzialmente che il personale pubblico è troppo. In realtà, prima ancora dovremmo domandarci se il personale pubblico è ben distribuito. Soprattutto gli enti locali, infatti, lamentano il sottodimensionamento delle piante organiche a causa dell'impossibilità di procedere a nuove assunzioni, fondamentali principalmente per coprire le esigenze emergenti in termini di professionalità e conoscenza. Il concetto relativo

		<p>alla applicazione dei fattori produttivi può essere quindi bilaterale: è vero che in certi posti di lavoro sono in due a fare il lavoro di uno, ma è pur vero che in altri è uno a fare il lavoro di due. Ritorna pertanto l'esigenza di una corretta razionalizzazione dell'esistente che non può ridursi a semplici misure di mobilità "inter" o "infra" comparto, ma deve investire un più ampio progetto di riqualificazione professionale indirizzata appunto sulle nuove emergenze.</p>
<p><i>Sprechi nella produzione o organizzazione di singoli servizi e attività pubbliche (inefficienza produttiva)</i></p>	<p>Pagamento di fattori di produzione a prezzi superiori al loro prezzo di mercato o al loro valore effettivo</p>	<p>La pubblica amministrazione paga lo stesso prodotto spesso di più rispetto al soggetto privato. Negli ultimi anni si è proceduto alla centralizzazione degli acquisti, cosa che ha permesso di ridurre i costi; si tratta ora di estendere a tutti i comparti della pubblica amministrazione le buone pratiche che sono emerse. Sempre in fatto di pagamento dei fattori di produzione non si può dimenticare, però, come almeno in alcuni comparti della pubblica amministrazione il lavoro salariato è sottopagato rispetto alle medie Ue o ad analoghe posizioni del settore privato. Un gap stipendiale</p>

<p><i>Sprechi nella produzione o organizzazione di singoli servizi e attività pubbliche (inefficienza produttiva)</i></p>		<p>che si traduce inevitabilmente in un minore interesse del lavoratore soprattutto nel momento in cui il blocco della contrattazione di secondo livello ha di fatto stoppato ogni ipotesi di premio del merito.</p>
	<p>Adozione di tecniche di produzione sbagliate rispetto ai prezzi dei fattori produttivi impiegati</p>	<p>Nella pubblica amministrazione, in particolare in determinati comparti, esistono delle eccellenze che però sovente non trovano riscontro nella pratica quotidiana. A titolo di esempio, si può sottolineare la difficoltà che il mondo universitario incontra nella commercializzazione dei brevetti e delle idee. Spesso la ricerca, si pensi anche all'Enea, diventa fine e non scopo con il risultato di non valorizzare anche economicamente quanto fatto da validissimi ricercatori.</p>
	<p>Utilizzo di modi di produzione antichi, più inefficienti e costosi</p>	<p>La pubblica amministrazione paga, in questo senso, un ritardo di adeguamento tecnologico; si pensi, ad esempio, alla ridotta diffusione di strumenti informatici negli enti locali o alla difficoltà di applicare la normativa sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro che impone degli interventi a carattere strutturale e formativi per ridurre i fattori di rischio, compresi quelli connessi allo stress da lavoro</p>

		<p>correlato, argomento sul quale l'Ugl e l'Istituto di ricerche economiche e sociali, Iper, hanno presentato lo scorso 28 febbraio 2011 una ricerca, frutto di interviste a circa 4mila lavoratori, dalla quale emergono come fattori stressanti il mancato coinvolgimento (36,4%) e la scarsa ergonomia degli ambienti di lavoro (30,3%) che portano ad un aumento della conflittualità con i superiori (33,3%) e con i colleghi (25,6%). Tutto ciò in assenza di buone pratiche, presenti in solo il 10% delle amministrazioni pubbliche.</p>
	<p>Utilizzo di modi di produzione che impiegano fattori di produzione incompatibili fra loro</p>	<p>La formazione rappresenta un valore aggiunto di assoluta centralità; la questione è che nella pubblica amministrazione essa è sovente vista prima che come investimento come costo, un approccio che ha portato alla riduzione degli stanziamenti nella manovra correttiva dei conti pubblici dell'estate del 2010 (dl 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010).</p>
<p><i>Sprechi nel bilanciamento dei benefici delle allocazioni</i></p>	<p>Errata identificazione dei soggetti meritevoli di essere sostenuti nei programmi di sostegno del reddito</p>	<p>È di tutta evidenza come nel nostro Paese esista una oggettiva difficoltà ad esaminare le condizioni di vita e di benessere</p>

<p><i>settoriali della spesa</i></p>	<p>disponibile</p>	<p>delle persone e delle famiglie.</p> <p>In Italia, è noto, il livello di sommerso è compreso fra il 15 e il 20% del prodotto interno lordo; ciò significa che una percentuale simile di famiglie accede a servizi pubblici sulla base di informazioni non corrette o parziali sul proprio livello di reddito. È una situazione che penalizza in primo luogo i lavoratori dipendenti e i pensionati, categorie i cui redditi sono certificati dal sostituto di imposta.</p> <p>In quest'ottica, è opportuna una revisione dell'Isee, l'indicatore socio-economico equivalente, così da rendere lo strumento più efficace ed efficiente; allo stesso tempo, è altresì opportuna una maggiore sinergia fra gli organi competenti, da quelli ispettivi fino agli enti locali, con la creazione e il rafforzamento di banche dati uniche.</p>
<p><i>Sprechi per l'avvio o continuazione di attività che generano benefici al cittadino nulli o inferiori ai costi di produzione</i></p>	<p>Il dimensionamento di singoli servizi pubblici è spesso, o quasi sempre, condizionato dai caratteri istituzionali dell'offerta pubblica</p>	<p>L'aumento dei centri decisionali, già presente nel nostro ordinamento, si è accentuato con la riforma del Titolo V della Costituzione. L'incertezza dei confini di intervento ha prodotto un inasprimento del contenzioso costituzionale (dal dicembre del 2001 ad oggi, i conflitti di</p>

		<p>attribuzione sollevati davanti alla Corte costituzionale sono stati circa 450) ed una disarticolazione degli interventi sul territorio con molti soggetti pubblici a fare esattamente la stessa cosa. Una condizione che il federalismo fiscale non risolve, ma che rischia di accentuare in assenza di una riforma parlamentare coerente con il modello federalista. In questo senso, l'attuale distinzione fra Camera e Senato non risponde pienamente alle esigenze di rappresentanza; appare quindi opportuna una riforma della Camera alta che dovrebbe diventare la sede del confronto fra governo, regioni ed enti locali. L'Ugl ha proposto l'allargamento della Camera alta anche alla rappresentanza del mondo economico e produttivo o, in alternativa, un potenziamento del ruolo del Cnel con l'obiettivo di favorire la condivisione delle scelte attinenti alla allocazione delle risorse pubbliche.</p>
<p><i>Inefficienze per spese i cui benefici non compensano i costi causati dall'elevata</i></p>	<p>Una spesa in conto capitale non soddisfa il criterio che il valore attuale dei benefici netti futuri supera il costo di costruzione e, in generale, il</p>	<p>L'esame implica necessariamente una analisi del valore non squisitamente economico che è dato ad un determinato bene o prodotto. Una parte consistente</p>

<p><i>pressione tributaria</i></p>	<p>costo di un servizio pubblico cresce nel tempo con un trend che è sempre superiore al trend di crescita del volume proprio che si associa alla spesa sostenuta.</p>	<p>delle scelte programmatiche della pubblica amministrazione impongono a priori la rinuncia alla misurazione di un corrispettivo economico; per chiarire, la scelta di tenere aperto o chiuso un piccolo ospedale di provincia è dettata spesso prima da criteri politico-sociali e poi da criteri economici. Lo stesso ragionamento è possibile fare, ad esempio, anche sulla scuola, con il mantenimento degli istituti nei piccoli centri con problemi collegamento viario. Esistono, pertanto, dei valori difficilmente misurabili che comunque sono apprezzati dal cittadino, il quale, consapevole di ciò, è disposto a dei sacrifici in termini strettamente economici (si pensi all'imposta di scopo con la quale il sindaco dichiara preventivamente ai suoi concittadini che le risorse raccolte saranno indirizzate verso una realizzazione di utilità sociale) in vista di benefici presenti e futuri che possono riguardare, ad esempio, la qualità della vita e la lotta all'inquinamento atmosferico. In questo senso, i costi sopportati per sostenere il trasporto pubblico sono ampiamente compensati da</p>
------------------------------------	--	---

		una serie di benefici che è possibile apprezzare comparando l'utilizzo del treno o dell'automobile privata in termine di riduzione di emissioni di anidride carbonica (-65%) e di particolato sospeso (-75%) e di consumo di risorse energetiche (-60%).
--	--	--

4. Considerazioni in merito ai costi economici connessi all'alto prelievo tributario

La relazione proposta individua quattro elementi (compiti allocativi, compiti di produzione, mezzi di finanziamento e differenziazione di prezzi e tariffe per individui) da considerare avendo presente l'obiettivo di ridurre l'inefficienza economica derivante dall'alto prelievo tributario.

Dall'analisi di questi elementi, derivano quattro diverse azioni: mantenimento del controllo pubblico dell'offerta, decentrando la produzione su strutture private; mantenimento del carattere pubblico della produzione aumentando il contributo diretto dell'utilizzatore; mantenimento del solo controllo pubblico dell'offerta, decentrando al produzione su strutture private e aumentando il contributo diretto dell'utilizzatore; contributo pieno dell'utilizzatore con interventi di sostegno a favore dei redditi più bassi.

Premesso che alcuni servizi, particolarmente sensibili per il forte impatto a carattere sociale, non possono essere completamente esternalizzati, un intervento del privato, in un'ottica di sussidiarietà, è possibile, purché ciò non significhi un allentamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Si pensi, a solo titolo di esempio peraltro non esaustivo, alla sanità, all'assistenza, all'istruzione, al trasporto pubblico, alla sicurezza, alla legalità.

Relativamente alla possibilità di aumentare le tariffe per accedere a determinati servizi, si dovrà fare attenzione a che sia opportunamente pesato il reddito reale dell'individuo e della famiglia di appartenenza.

In un Paese come il nostro, in cui si stima un sommerso compreso fra il 15 e il 20%, tener conto delle sole autocertificazioni dei redditi, significa rischiare di

penalizzare soltanto i lavoratori dipendenti e i pensionati, i cui redditi fissi sono facilmente riscontrabili.

5. Contributo alla Parte III del documento Governi decentrati e Patto di stabilità interno

Si è già accennato all'aumento del contenzioso costituzionale fra i diversi livelli di governo.

È fondamentale intervenire sulla Carta costituzionale, riequilibrando in particolare le materie a legislazione concorrente e introducendo la necessaria riforma dello Stato, con la previsione di una Camera di rappresentanza delle Regioni e delle Autonomie locali.

È altresì fondamentale arrivare ad una uniformità nei bilanci, così da favorire la lettura degli stessi, ed ad una conseguente responsabilizzazione dei livelli di spesa.