

17/155/CR02/C2

PRIME VALUTAZIONI SULLA MANOVRA DI BILANCIO 2018 – 2020

QUADRO DI SINTESI

La manovra 2018 – 2020 si basa sull'aumento dell'obiettivo del deficit dall'1% all'1,6% del PIL come indicato dalla nota di aggiornamento al DEF 2017. Gran parte della flessibilità concessa dall'UE è utilizzata per la “sterilizzazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA”.

In particolare si sottolinea che i nuovi stanziamenti per investimenti pubblici nazionali e locali si attestano a poco più di 300 milioni di cui solo un terzo alle amministrazioni locali, peraltro assegnati ai soli comuni.

Nota aggiornamento al DEF 2017 – Audizione Ministro Economia e finanze – per l'anno 2018

	entrate		uscite	
indebitamento netto tendenziale			-0,98 -	17.364
sterilizzazione clausole IVA			-0,89 -	15.743
sviluppo			0,02 -	300
competitività e innovazione			0,02 -	338
coesione sociale			0,03 -	600
politiche invariate (oneri)			0,15 -	2.600
totale			-1,65 -	36.945
entrate aggiuntive	0,29	5.120		
tagli alla spesa ddl bilancio 2018	0,2	3.500		
totale		8.620	-	28.325
indebitamento netto programmatico	1,6	28.324		

Sono elencate le principali voci della manovra che dovrebbe attestarsi intorno ai 20,4 miliardi.

Misure adottate dalle Amministrazioni pubbliche anno 2018 (tabella III - 1. 12 DPB 2018)

	in milioni		in %PIL	
	entrate	uscite	entrate	uscite
disattivazione clausole salvaguardia		- 15.743		-0,889
rottamazione cartelle	939		0,053	
E- fattura privati	195		0,011	
contrasto frodi oli minerali	301		0,017	
rivalutazione partecipazioni non negoziate e terreni	336		0,019	
riduzione soglia pagamenti PA a 5 mila euro	159		0,009	
limite alle compensazioni fiscali automatiche	248		0,014	
rinvio imposta sul reddito imprese	1.983		0,112	
spending ministeri	992		0,056	
riprogrammazione trasferimenti	1.913		0,108	
taglio cuneo giovani		-319		-0,018
rilancio investimenti pubblici nazionali		-195		-0,011
rilancio investimenti pubblici locali		-106		-0,006
ecobonus	18		0,001	
super ammortamento				0,000
potenziamento ricerca				0,000
contrasto alla povertà		-301		-0,017
pubblico impiego		-850		-0,048
sospensione contributi sisma		-177		-0,010
fondo garanzia PMI		-195		-0,011
altro		-159		-0,009
	7.083	- 18.045	0,400	-1,019
MAGGIOR INDEBITAMENTO NETTO		- 10.962		-0,619

Si osserva inoltre che il settore Amministrazioni locali apporta – anche questa volta - un contributo positivo al miglioramento dell'indebitamento netto della PA, che è attestato all' -1,8% per le amministrazioni centrali e al +0,2% per le amministrazioni locali.

Quadro programmatico delle AP articolato per sottosettori (tabella III 1. 6 - DPB 2018)

Accreditamento netto (+) / Indebitamento netto (-) per sottosettore (in % sul PIL)

	2018
Amministrazioni pubbliche	-1,6
di cui	
Amministrazioni centrali	-1,8
Amministrazioni locali	0,2
Enti previdenza	0,1

LE REGIONI E LA MANOVRA 2018 - 2020

Le Regioni hanno più volte richiamato l'attenzione del Parlamento e del Governo sugli effetti delle manovre di finanza pubblica sugli equilibri dei bilanci regionali. In particolare:

- il concorso positivo delle Regioni alla manovra di finanza pubblica ed equilibrio per l'anno 2018 ammonta a 12,95 miliardi di contributo [per 9,69 mld (indebitamento netto) a legislazione vigente per il 2018 che si aggiungono a 660 milioni del concorso al pareggio di bilancio, ad 1,89 mld per la rideterminazione del FSN in sede di manovra 2017 (c.392 L.232/2016), 604 mil per rideterminazione livello fabbisogno decreto MEF 5 giugno 2017 e 99 milioni rideterminazione del Fondo Nazionale Trasporti – art.3 intesa];

Dati in milioni	2015	2016	2017	2018	2019	2020
manovra leggi finanziarie 2014 - 2017	5.252,00	5.991,60	8.191,80	9.694,10	9.696,20	9.696,20
contributo delle regioni sul pareggio di bilancio (passaggio dal patto di stabilità al pareggio) - Miglioramento dell'indebitamento	2.005,00	1.850,00	1.022,00	660,00	660,00	660,00
TOTALE CONTRIBUTO ALLA MANOVRA	7.257,00	7.841,60	9.213,80	10.354,10	10.356,20	10.356,20
Riduzione TPL - Art.27 DL 50/2017			70,00	100,00	100,00	100,00
TOTALE			9.283,80	10.454,10	10.456,20	10.456,20
rideterminazione del FSN- Maggiori risparmi da conseguire - (legge 232/2016, comma 392)			1.056,21	1.890,46	3.666,04	3.666,04
Fabbisogno Sanitario Nazionale: rideterminazione livello fabbisogno decreto MEF 5 giugno 2017 (da RSS a carico delle RSO)			423,00	604,00	604,00	604,00
TOTALE			10.763,01	12.948,56	14.726,24	14.726,24
Contributo alla manovra delle Regioni in % PIL	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%
PIL consuntivo NADEF 2015 - 2016; tendenziale 2017 e programmatico 2018 - 2020	1.642.444	1.672.226	1.716.479	1.770.266	1.830.623	1.893.325

➤ L'equilibrio di bilancio in termini strutturali è previsto già dalla legge di stabilità 2015.

Le coperture alle manovre sono state trovate di volta in volta nella riduzione e razionalizzazione della spesa corrente senza eccezioni e quindi anche nel settore sanità, ma si evidenzia che dal 2016 le manovre finanziarie impongono alle Regioni, unico comparto, un avanzo rispetto al pareggio di bilancio in “difformità” con tutti gli altri settori della PA (per gli enti locali è richiesto il pareggio mentre lo Stato ha chiesto lo slittamento al 2020 del pareggio di bilancio). **L'avanzo per il 2018 in base al testo del ddl Bilancio 2018 sarà pari a 2,2 miliardi equivalenti circa allo 0,124 % del PIL.**

	2016	2017	2018	2019	2020
avanzo (milioni)	1.900	1.974	2.200	2.696	2.696
pari al %PIL	0,114	0,115	0,124	0,147	0,142
PIL consuntivo NADEF 2015 - 2016; tendenziale 2017 e programmatico 2018 - 2020	1.672.226	1.716.479	1.770.266	1.830.623	1.893.325

Le Intese che si sono susseguite dal 2014 fra Regioni e Governo hanno sempre cercato di salvaguardare i trasferimenti sulle politiche sociali e l'istruzione nonché sanità e Trasporto pubblico locale ma il contributo di finanza pubblica richiesto è superiore all'ammontare dei trasferimenti (al netto di sanità e TPL che già registrano un pesante impatto soprattutto se raffrontate al PIL) e si abbatte nonostante le coperture strutturali predette per oltre 10 miliardi su circa il 25% delle spese regionali (quelle extra sanità). La razionalizzazione delle spese già in atto da quasi un decennio ha ormai reso i bilanci regionali estremamente rigidi: è estremamente difficile reperire ulteriori risorse nella spesa corrente sia per far fronte a nuovi contributi alla finanza pubblica o per accantonare risparmio pubblico per investimenti o per far fronte ai piani di rientro al disavanzo sanitario (per le poche Regioni che ancora non sono in linea con il pareggio in sanità).

Occorre ricordare, infatti, che le nuove norme entrate in vigore con la legge 243/2012 determinano ulteriori restrizioni, oltre a quelle già in vigore per il comparto Regioni previste dalla Costituzione, relative alla possibilità di indebitamento per la sola spesa per investimenti con un effetto di sostanziale cristallizzazione degli investimenti a livello di territori.

Il taglio strutturale pari a circa 13 miliardi in termini di indebitamento netto risulta non ancora coperto per l'anno 2018 per 2,694 miliardi. A riguardo le Regioni hanno proposto per la formazione del testo del ddl bilancio 2018 alcune soluzioni miranti a rendere gestibili i tagli e a:

1. realizzare comunque l'obiettivo di finanza pubblica richiesto dalla manovra.
2. salvaguardare integralmente i trasferimenti statali prevalentemente orientati alle politiche sociali;
3. rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici scambiando una quota di avanzo di amministrazione delle Regioni con spesa in conto capitale che lo Stato ha programmato assegnandola alle Regioni medesime;

A riguardo era stata ipotizzata la possibilità di assegnare un plafond per investimenti alle Regioni per il 2018, 2019 e 2020 con la finalità di aumentare nonché di accelerare gli investimenti pubblici nei territori riqualificando la spesa sulla base di una programmazione pluriennale degli interventi.

Nel metodo, è stato suggerito la riproposizione del meccanismo simile a quello dell'art. 25 del DL 50/2017 per l'utilizzo delle risorse del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese soprattutto alla luce della politica espansiva del Governo e in relazione al fatto che il DPCM di riparto è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale solo il 27 settembre scorso e quindi nessuna risorsa è stata spesa e ragionevolmente realizzerà investimenti nel 2017 con una possibilità di riprogrammazione che può essere resa disponibile anche per le Regioni.

A legislazione vigente nessuno spazio aggiuntivo per investimenti è stato concesso alle Regioni: a fronte di un contributo strutturale alla finanza pubblica di 12,95 miliardi per il 2018 (che raggiunge i 14,726 miliardi nel 2019 e 2020) di cui ancora 2,7 da coprire è stato chiesto un avanzo di 2,2 miliardi. Saranno rimodulati 100 milioni in materia di edilizia sanitaria e occorrerà trovare copertura a 300 milioni atteso che si prevede di ridurre di 100 milioni una tantum la manovra per il 2018.

Il contributo dello Stato, infatti, in termini di indebitamento netto è di 100 milioni e di 2,2 miliardi in termini di saldo netto da finanziare. Questo permetterà solo di non cancellare parte dei trasferimenti che comunque non potranno essere erogati se non saranno rinvenuti ulteriori spazi finanziari sull'indebitamento netto nei bilanci regionali. Non è stato concesso nessun ulteriore spazio per investimenti al contrario di ciò che è (positivamente) avvenuto per gli enti locali e nonostante il mancato utilizzo delle Amministrazioni centrali.

Gli obiettivi regionali sono stati in parte condivisi dal Governo, si impone, però, che nel ddl bilancio si preveda l'assegnazione almeno per l'anno 2018 di quota parte del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese per non meno di 300 milioni a favore delle RSO per nuovi investimenti utilizzando un meccanismo simile a quello dell'art. 25 del DL 50/2017 (in caso contrario ne risentiranno i residui trasferimenti regionali come accaduto nell'anno in corso ossia nel 2017).

Il contributo dello Stato, quindi, in termini di saldo netto da finanziare di 300 milioni (se si accedesse a tale ipotesi) e sul versante dell'indebitamento netto di 100 milioni, dovrà essere integrato da un

ulteriore sacrificio sui trasferimenti regionali di 100 milioni. A questi fini il codice degli appalti consentirà una rimodulazione di 100 milioni sul versante dell'edilizia sanitaria e questo permetterà di non cancellare i residui trasferimenti regionali che comunque non potranno essere erogati se non saranno rinvenuti ulteriori spazi finanziari sull'indebitamento netto nei bilanci regionali.

Le Regioni apprezzano, quindi, lo sforzo del Governo ma occorre ripetere la positiva esperienza sul versante degli investimenti e richiamano la necessità che almeno questa misura sia prevista anche sul bilancio pluriennale 2019 – 2020 al fine di offrire un orizzonte temporale definito e certo alla programmazione degli stessi e rendere più efficace l'azione per lo sviluppo del Paese.

A tale situazione si aggiungono alcuni punti di attenzione nel definire le modalità di concorso delle RSO alla manovra di finanza pubblica che potrebbero determinare tensioni finanziarie:

- **Centri per l'impiego:** stabilizzazione del sistema, definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, stanziamento delle risorse congrue a regime e quindi anche sul bilancio statale pluriennale. Nell'ultimo testo mancano 30 milioni di euro per il finanziamento dei tempi indeterminati come da accordi raggiunti fra Regioni e Governo e risultanti dalla relazione tecnica e relative tabelle che figuravano nelle precedenti bozze;
- **Fondo funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali:** le funzioni sono finanziate solo per l'anno 2017 per 75 milioni a fronte fabbisogno di oltre 140 milioni e comunque riconosciuto dal Governo di 112 milioni.
- **Rinnovo del contratto dipendenti pubblici:** l'incremento è a carico dei singoli enti.
- **Rinnovo contratto dei dipendenti settore sanità:** Si stimano risorse necessarie per circa 1,300 miliardi a regime che dovrebbero incrementare il FSN per allinearli all'incremento delle risorse che il Bilancio dello Stato effettua per se stesso. Il fabbisogno sanitario previsto in 113,4 miliardi circa per il 2018 è stato così rideterminato a seguito della riduzione di 604 milioni dal decreto MEF 5 giugno 2017. Il Fondo non risulta capiente né per i rinnovi contrattuali né per i nuovi LEA in assenza di ulteriori stanziamenti. (L'applicazione dei nuovi LEA a pieno regime nel 2018, infatti, comporterà nuova spesa).
- **Mancata riattivazione del Tavolo di confronto per la definizione di una nuova governance della spesa farmaceutica.**

La collaborazione fra Governo e Regioni è stata massima nel supportare importanti modifiche alla normativa verso l'efficientamento della spesa, dal TPL alla sanità, a tutto il 2016 le Regioni a statuto ordinario hanno sempre fatto fronte agli impegni di finanza pubblica e nel 2016 hanno apportato un ulteriore miglioramento alla finanza pubblica con un "overshooting" rispetto all'obiettivo richiesto di oltre 2 miliardi. Questo risultato anche dovuto alla modifica della normativa e alla difficoltà di applicazione oltre che dall'impossibilità di prevedere in gestione l'andamento di alcune poste di bilancio, ha certamente influenzato positivamente le grandezze di finanza pubblica sottoposte al controllo europeo.

Le Regioni evidenziano il loro impegno nel farsi carico dell'assorbimento (del 50% e del 30%) del personale in sovrannumero di Province e Città metropolitane; e di sostegno ai bilanci provinciali con svincoli (per quanto possibile) delle risorse regionali vincolate, erogazioni una tantum in specifiche materie dal finanziamento di funzioni definite in correlazione di livelli essenziali delle prestazioni

come i Centri per l'impiego, nonostante gli impegni di finanza pubblica a cui esse stesse sono sottoposte in attesa dell'attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 205/2016 che indica il naturale evolversi secondo la legislazione vigente del trasferimento delle funzioni e dei relativi flussi finanziari.

Le Regioni rilevano l'ennesimo rinvio (non più tollerabile) dell'applicazione del D.lgs 68/2011 in tema di "autonomia finanziaria" e chiedono un impegno serio alla sua attuazione perciò propongono la costituzione immediata di una Commissione tecnica per l'esame dei trasferimenti da sopprimere e la determinazione della relativa aliquota di compartecipazione erariale che mantiene inalterata la pressione fiscale. Inoltre, nelle more dell'attuazione del d.lgs 68/2011, si richiama anche l'impegno del Governo già assunto più volte negli anni scorsi, ad incentivare il ruolo attivo degli enti territoriali nelle attività di recupero dell'evasione fiscale: approvazione del DM sulla compartecipazione IVA (art.9, d.lgs 68/2011) attraverso una procedura automatica e semplice come per gli altri tributi attribuiti alle Regioni.

Infatti, anche la «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2017» allegata alla nota di aggiornamento al DEF 2017, richiama la necessità dell'adozione dei decreti attuativi per la definizione delle azioni che dovranno essere svolte dalle Regioni ai fini di qualificare il concorso nell'attività di recupero fiscale ai fini IVA, nonché di individuazione dei criteri di misurazione di tale attività. La Relazione evidenzia che *«l'Amministrazione regionale effettua in un ampio e variegato novero di funzioni pubbliche, in grado di stimolare e diffondere la cultura della fedeltà fiscale e agevolare la tax compliance, in linea con le strategie complessive definite dal Governo e dell'Amministrazione finanziaria.»*

Roma, 2 novembre 2017