



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
16/57/CR04bis/C2

Nota sul Documento di Economia e Finanza 2016

Il DEF 2016 prefigura il quadro macroeconomico all'interno del quale si costituisce la manovra del prossimo anno per circa 20 miliardi, con lo scopo principale di disinnescare le clausole di salvaguardia fiscali (accise e IVA che diventeranno operative nel 2017 e rappresentano circa lo 0,9 per cento del PIL - 15 miliardi circa). Il taglio dell'Ires già inglobato nei valori tendenziali. Per altri 8/9 miliardi si prevedono interventi di *spending review* in primis centralizzazione degli acquisti e introduzione dei fabbisogni standard, revisione dei bonus e sconti fiscali, non ultima la lotta all'evasione fiscale e l'implementazione della *compliance*.

L'importante programma presentato, sarà attuato nel 2017 in gran parte attraverso un peggioramento dell'indebitamento netto previsto, che dall'0,8% del PIL del programma di stabilità 2015, è incrementato all'1,8%.

La sterilizzazione della clausola di salvaguardia comporterebbe un minor carico di imposte indirette rispetto al tendenziale e un minore aumento dei prezzi al consumo. L'inflazione sarebbe pari all'1,3 per cento nel 2017 e all'1,6 per cento nel 2018. Ne deriverebbe un aumento di spesa da parte delle famiglie con ricadute anche sugli investimenti. Le politiche di revisione della spesa avrebbero invece un impatto negativo sui consumi pubblici reali rispetto allo scenario tendenziale. Infatti, nello scenario programmatico, la crescita dei prezzi sarebbe inizialmente più bassa che nello scenario tendenziale. Ciò in quanto si annullerebbero gli aumenti delle imposte indirette, sostituendoli con interventi alternativi di revisione selettiva della spesa, anche di carattere fiscale. Tuttavia, nella seconda parte del periodo di previsione, il 2018-2019, il PIL nominale crescerebbe di più nello scenario programmatico che in quello tendenziale grazie al migliore andamento complessivo dell'economia.

Il pareggio di bilancio, pertanto si appresta a slittare ancora di un anno, al 2019.

1. Attuale stato delle manovre di finanza pubblica sul comparto regionale a legislazione vigente

A fronte di questo quadro programmatico le Regioni e Province autonome non possono che rappresentare al Parlamento la seguente tabella:

Effetti sul Bilancio	2016	2017	2018
(indebitamento netto)			
Legge 208/2015 (spending review)	2.097,00	3.500,00	5.000,00
legge 208/2015, c.494 e succ.(acquisizione centralizzata)		480,00	480,00 *
legge 208/2015, c.680 (TOTALE TAGLI)	2.097,00	3.980,00	5.480,00
legge 208/2015, c.568 - FSN	-2.097,00		
legge 208/2015, c.688 interessi a carico regioni	6,60	9,80	12,10
Legge 190/2014	3.452,00	3.452,00	3.452,00
Intesa Stato Regioni - 26 febbraio 2015 (su FSN)	-2.000,00	-2.000,00	-2.000,00
DL 66/2014	750,00	750,00	750,00
Totale	2.208,60	6.191,80	7.694,10
contributo sul pareggio di bilancio (passaggio dal patto di stabilità al pareggio)	1.850,00	1.022,00	660,00
TOTALE CONTRIBUTO ALLA MANOVRA	4.058,60	7.213,80	8.354,10
(saldo netto da finanziare)			
Legge 208/2015 (spending review)	2.097,00	3.500,00	5.000,00
legge 208/2015, c.494 e succ.(acquisizione centralizzata)		480,00	480,00
legge 208/2015, c.680 (TOTALE TAGLI)	2.097,00	3.980,00	5.480,00
legge 208/2015, c.568 - FSN	-2.097,00		
legge 208/2015, c.688 interessi a carico regioni	6,60	9,80	12,10
Legge 190/2014	3.452,00	3.452,00	3.452,00
Intesa Stato Regioni - 26 febbraio 2015 (su FSN)	-2.000,00	-2.000,00	-2.000,00
DL 66/2014	750,00	750,00	750,00
Totale	2.208,60	6.191,80	7.694,10
* Relazione tecnica al ddl stabilità (ex art.28) - risparmi da rafforzamento acquisizione centralizzata previsti per le regioni, solo per il 2016 tali risparmi non vengono scontati			

Emerge chiaramente una progressione quasi geometrica degli tagli sui bilanci pluriennali regionali. La legge di stabilità 2016 ha aggiunto infatti a carico delle RSO un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni per il 2017 che diventeranno addirittura di 5.480 milioni per gli anni 2018 e 2019 ancorché quest'ultima riguardi più in generale il comparto delle Regioni. Tali contributi si sommano ai tagli derivanti dalle precedenti manovre pari a 4.202 milioni (di cui 2.000 milioni come detto coperti con la riduzione del FSN).

Le Regioni applicano la disciplina del “pareggio di bilancio” già dall’esercizio finanziario 2015 e, per assolvere alla manovra di finanza pubblica 2016, sono obbligate addirittura ad un avanzo di bilancio pari a 2,209 miliardi di euro. Inoltre, occorre evidenziare che sono l’unico comparto della Pubblica Amministrazione che non ha usufruito di un allentamento delle regole del pareggio.

Le Regioni e le Province autonome ritengono indispensabile proseguire la relazione istituzionale con il Parlamento e con il Governo per definire, innanzitutto, sul bilancio pluriennale (2017 – 2018 – 2019), in vista della prossima legge di stabilità, un approfondimento sulla effettiva sostenibilità dei tagli che sono ritenuti difficilmente sopportabili (poco realistici anche nella tempistica e modalità) e definire un programma di risparmi non lineare attraverso l’introduzione dei costi standard per tutti i livelli di governo (es.: per la scuola; la giustizia; il fisco; le amministrazioni centrali e periferiche) e non solo per gli enti territoriali.

I risparmi derivanti dai costi standard per l’esercizio delle funzioni regionali (es.: sanità; trasporti; ecc.) devono essere mantenuti all’interno del comparto Regioni per lo sviluppo degli investimenti e della competitività.

2. Flessibilità e rigore dei conti pubblici

La seguente tabella del DEF fa emergere chiaramente la riduzione del debito della Amministrazioni locali (secondo le classificazioni ISTAT - Regioni ed enti locali) anche nel medio periodo: l'andamento complessivo del debito della PA risulta determinato pressoché integralmente dalla componente delle amministrazioni centrali.

TABELLA III.9 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1) (in milioni di euro e in percentuale del PIL)

Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Amministrazioni pubbliche	2.075.686	2.113.172	2.155.558	2.184.250	2.200.874	2.197.585
<i>in % PIL</i>	128,8	129,1	129,0	127,5	124,7	120,6
Amministrazioni centrali (3)	1.988.203	2.030.047	2.075.661	2.107.610	2.127.533	2.127.754
Amministrazioni locali (3)	140.073	139.910	136.681	133.424	130.125	126.615
Enti di Previdenza e Assistenza (3)	213	117	117	117	117	117
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.136.015	2.171.403	2.213.790	2.242.481	2.259.106	2.255.817
Amministrazioni centrali (3)	2.048.532	2.088.278	2.133.893	2.165.841	2.185.765	2.185.986
Amministrazioni locali (3)	140.073	139.910	136.681	133.424	130.125	126.615
Enti di previdenza e assistenza (3)	213	117	117	117	117	117
<i>in % PIL</i>	132,5	132,7	132,4	130,9	128,0	123,8

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2015 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' n. 15 del 15 marzo 2016). Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,42 per cento del PIL nel 2015, 0,5 per cento del PIL annuo nel periodo 2016-2018, 0,3 per cento del PIL nel 2019. Nel 2015, la stima provvisoria del debito pubblico pubblicata lo scorso marzo da Banca Italia è incrementata di circa 0,1 punti percentuali di PIL a seguito della riclassificazione nella PA del Fondo Nazionale di Risoluzione istituito per il salvataggio di taluni istituti di credito (ai sensi dell'art. 78 del D. Lgs. N.180 del 16 novembre 2015). Le stime scontano l'ipotesi di una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,28 per cento del PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

3) Al lordo degli interessi non consolidati.

L'indagine sull'indebitamento territoriale della Ragioneria generale dello Stato ha evidenziato che il debito residuo a inizio 2015 a carico di Regioni, Province e Comuni si è attestato a quota 56,4 miliardi, quindi ai livelli del 2004, con una riduzione del 5,5% rispetto al 2014 e del 17,1% rispetto al massimo del 2011. I progressivi inasprimenti delle regole di finanza pubblica hanno, infatti, tagliato drasticamente lo spazio per gli investimenti.

miliardi di €

Anno	Debito di Regioni ed enti locali	Var %
2001	44,1	-
2002	47,1	6,9
2003	49,8	5,6
2004	53,6	7,7
2005	58,3	8,7
2006	61,4	5,4
2007	62,1	1,1
2008	64,0	3,1
2009	65,6	2,5
2010	66,6	1,5
2011	68,1	2,3
2012	67,6	-0,7
2013	63,6	-6,0
2014	59,7	-6,0
2015	56,4	-5,5

A questo contributo sulla riduzione del debito, si aggiunge il risparmio a carattere permanente dell'applicazione delle regole del pareggio di bilancio già dal 2015, che le Regioni apportano come contributo alla finanza pubblica, e che dalla Relazione tecnica al ddl stabilità è quantificato in 1.850 milioni per il 2016, 1.022 milioni per il 2017 e 660 milioni per il 2018 e acquisito nei tendenziali di finanza pubblica (oltre al contributo sopra evidenziato prodotto dall'avanzo sul pareggio di bilancio).

A fronte di tale situazione le Regioni ritengono di proporsi come destinatarie di una parte della flessibilità utilizzando parte delle risorse provenienti dall'aumento del deficit che nelle ultime manovre sono rimaste sostanzialmente nella disponibilità dell'amministrazione centrale. Questo nella considerazione che il Paese stia negoziando un ulteriore rinvio del pareggio di bilancio al 2019, al contrario degli enti territoriali. È necessario, quindi, che il Governo dedichi parte della flessibilità finanziaria richiesta all'UE a favore degli investimenti nei territori al fine di dare più ampio respiro alla timida crescita economica.

3. Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione

Le Regioni e Province autonome apprezzano molto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri si sia fatta promotrice del DDL di modifica della legge 243/2012 approvato recentemente in CDM.

Le Regioni avevano segnalato le problematiche emerse in sede di sperimentazione delle norme sul pareggio di bilancio nel corso del 2015 e soprattutto la difficoltà di applicare la legge 243/2012 solo per alcuni comparti della PA stante il fatto che anche per l'applicazione della stessa ai soli enti territoriali, lo Stato avrebbe dovuto intervenire sul proprio bilancio attuando le norme necessarie per il rapporto Stato – Enti territoriali.

La legge di stabilità 2016 ha iniziato un percorso per finalizzare la normativa a una maggiore attenzione agli enti territoriali cogliendo alcune osservazioni regionali.

Limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza, è considerato il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento. Per le Regioni che attuavano il pareggio di bilancio già dal 2015, ciò costituisce una ulteriore criticità in quanto rende inefficace lo sblocco degli investimenti impegnati in deroga agli equilibri di competenza nel 2015 attraverso la disposizione del DL 78/2015. Tanto più che la legge di stabilità 2015 (art.1, c.464) aveva previsto a regime dal 2016 che il fondo pluriennale vincolato fosse considerato totalmente in termini di entrata e di spesa, quindi, anche da questo punto di vista la manovra per le Regioni si presenta restrittiva e non espansiva.

Le Regioni e le Province autonome propongono una fattiva collaborazione a tutti i livelli istituzionali a partire dal Parlamento sulla modifica della legge 243/2012 anche integrandone i principi con la disciplina con il d.lgs. 118/2011. Si segnalano in particolare le tematiche più rilevanti:

- **equiparazione nella definizione dei saldi del pareggio fra gli “enti territoriali” ed “enti non territoriali” con la possibilità di iscrivere l'avanzo vincolato:** il Dlgs. 118/2011 prevede obbligatoriamente l'applicazione al bilancio dell'avanzo d'amministrazione vincolato e del saldo iniziale di cassa ai fini del pareggio di bilancio;
- **utilizzo del Fondo pluriennale vincolato:** a legislazione vigente dal 2017 l'intero FPV sarà escluso dal saldo obbligando gli enti a rifinanziare con nuove risorse gli investimenti la cui spesa è oggetto di reimputazione, che invece già dispongono della relativa copertura finanziaria a scapito della capacità di realizzare gli investimenti.

Roma, 14 aprile 2016