

**Audizione della
Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**

**Valutazioni sul disegno di legge “Disposizioni per la
formazione del bilancio annuale e pluriennale dello
Stato - Legge di stabilità 2016 (S 2111)”**

presso Commissioni riunite Bilancio di Senato e Camera nell’ambito
dell’attività conoscitiva preliminare all’esame dei documenti di bilancio per il
triennio 2016-2018

Roma, 2 novembre 2015

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Spending review - riduzione di spesa prevista nel ddl stabilità 2016

<i>dati in milioni</i>	2016	2017	2018
Ministeri	3.121,00	2.491,00	1.723,00
variazione % annua		-20%	-31%
Regioni e Province autonome	3.947,00	5.702,48	7.104,48
variazione % annua		44%	25%
<i>di cui</i>			
Sanità	2.097,00	4.680,48	6.444,48
Sanità RSO		3.980,00	5.480,00
Sanità RSS	2.097,00	700,48	964,48
Pareggio di bilancio	1.850,00	1.022,00	660,00



TAGLI LINEARI

I tagli previsti per le Regioni sono strutturali e continuativi sulla spesa corrente e nel triennio **aumentano** dell'**80%**

VS

Tagli ai Ministeri **in riduzione** del 45% nel triennio, per il 2016 la metà dei risparmi è sugli investimenti

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Situazione dei tagli cumulati per l'anno 2016 comprese le manovre degli anni precedenti:



anno 2016	
Effetti sul Bilancio	Totale Regioni
(indebitamento netto)	(RSO + RSS)
ddl legge stabilità 2016	2.097
Legge Stabilità 2015	3.919
DL 66/2014	1.050
DL 95/2012	2.833
Totale	9.899
pareggio di bilancio	1.850
totale manovra + pareggio di bilancio	11.749

L'entità dei tagli non può essere assorbita dai bilanci regionali nonostante venga previsto l'assorbimento a carico della spesa sanitaria – come del resto già indicato nel disegno di legge di stabilità. La spesa primaria regionale, d'altro canto, al netto della sanità, si aggira intorno ai 30 miliardi

Attualmente la spesa primaria delle regioni registra una riduzione cumulata pari a circa il 55% (2009 al 2015).

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Le «simmetrie» della legge di stabilità

ELIMINAZIONE CLAUSOLE SALVAGUARDIA	16.800	FLESSIBILITA' UE	14.600
		VOLUNTARY DISCLOSURE	2.000
			16.600
ABOLIZIONE TASSA PRIMA CASA	3.700	SPENDING REVIEW	5800
ABOLIZIONE IMU AGRICOLA	400		
ABOLIZIONE TASSA SU IMBULLONATI	500		
	4.600		

2.097 milioni riduzione del Fondo sanitario Nazionale rispetto la legislazione vigente + 1.850 milioni pareggio di bilancio = 3.947 milioni

(il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il 2016, previsto nel Patto Salute era pari a 115.444 milioni, ora è di 111.000 milioni)

Il taglio continuativo del FSN e gli ulteriori risparmi richiesti alle regioni a legislazione vigente sono «centralizzati» per finanziare permanentemente la riduzione imposte sulla casa.

Il taglio alle Regioni (Sanità) sembra effettuato fino a concorrenza delle necessità finanziarie di quadratura della manovra.

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

I tagli per l'anno 2016 per le RSO a legislazione vigente sono pari a **4.202 ml** (coperti per 2 miliardi dalla riduzione del Fondo Sanitario Nazionale mentre i rimanenti tagli per circa 2,2 mld non potranno essere coperti se non **azzerando le risorse relative a servizi estremamente sensibili** (es. Fondo politiche sociali, fondo non autosufficienze, istruzione, ecc.) in quanto le regioni non hanno più trasferimenti dal bilancio statale.

Il ddl stabilità prevede ai fini della riduzione del debito regionale un contributo, per il solo 2016, pari a 1.300 milioni che potrebbe aiutare a gestire la situazione di estrema complessità data dall'ammontare dei tagli previsti nell'anno. **Le risorse sono cifrate in termini di finanza pubblica solo ai fini di saldo netto da finanziare (pertanto non spendibili senza la copertura anche ai fini dell'indebitamento netto!!!).**



proseguire la relazione istituzionale con il Parlamento e con il Governo per:

- ✓ superare le difficoltà sul tema della salvaguardia dei trasferimenti a legislazione vigente per l'istruzione e le politiche sociali e della loro effettiva spendibilità;
- ✓ Definire, innanzitutto, sul bilancio pluriennale (2017 – 2018 – 2019) , data la progressione «geometrica» dei tagli e in vista di manovre future, una rivisitazione dei tagli che non sono ritenuti realistici (si tratta di riconoscere maggiori costi per i nuovi farmaci innovativi e salva – vita; il Piano vaccini; i nuovi LEA; i costi del rinnovo del contratto per un totale stimato di circa 2.100 milioni);
- ✓ **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). 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.**

Contributo delle regioni al miglioramento del debito pubblico

TAVOLA III.5: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1) (in milioni e in percentuale del PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.134.906	2.172.286	2.205.486	2.219.148	2.218.086	2.214.425
<i>in % del PIL</i>	132,1	132,8	131,4	127,9	123,7	119,8
Amministrazioni centrali (3)	2.047.145	2.091.100	2.126.964	2.143.425	2.145.209	2.144.491
Amministrazioni locali (3)	139.541	132.966	130.302	127.503	124.657	121.714
Enti di previdenza e assistenza (3)	213	213	213	213	213	213
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.074.577	2.114.055	2.147.255	2.160.916	2.159.855	2.156.193
<i>in % del PIL</i>	128,4	129,3	127,9	124,6	120,5	116,6
Amministrazioni centrali (3)	1.986.816	2.032.869	2.068.733	2.085.193	2.086.978	2.086.259
Amministrazioni locali (3)	139.541	132.966	130.302	127.503	124.657	121.714
Enti di previdenza e assistenza (3)	213	213	213	213	213	213

A. C. +4%

A.L. -13%

Nota aggiornamento al DEF 2015

Con riferimento ai sottosettori, a luglio il debito delle amministrazioni centrali è diminuito di 3,5 miliardi, quello delle amministrazioni locali di 1,2 miliardi. In questo ambito **il maggiore sforzo è quello delle Regioni con una riduzione del debito fra luglio e giugno 2015 di 534 milioni**, 17 milioni è il decremento di quello delle Province, 214 quello dei Comuni e 385 quello ascrivibile ad altri enti. *Supplemento "Finanza pubblica, fabbisogno e debito" della Banca d'Italia – settembre 2015*

Debito delle Regioni: 33.256 milioni (su 95.410 milioni delle AALL)

Supplemento "Finanza pubblica, fabbisogno e debito" della Banca d'Italia – ottobre 2015

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Sanità

Patto Salute 2014 – 2016

«Il nuovo Patto ha l'ambizione di considerare il Sistema salute come un insieme di attori che costituiscono valore per il Sistema Paese. La salute è vista non più come una fonte di costo, bensì come un investimento economico e sociale.»

Il settore sanitario contribuirà nel 2016 tagli cumulati pari a 14.706 milioni di cui 4,3 miliardi solo nel biennio 2015 – 2016 pari al 30% circa dei tagli dell'ultimo quinquennio.

L'importo del FSN 2016 conferma una contrazione in valore assoluto dell'1,8% a fronte di una crescita del PIL nominale del 1,47% (PIL programmatico), l'incidenza del FSN sul PIL è al livello più basso dall'inizio del decennio al **6,6%** del PIL.

Il Patto salute 2014 – 2016, all'articolo 1, prevedeva il FSN in 115.444 milioni per il 2016
«salvo eventuali modifiche che si rendessero necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro Macroeconomico»

VS

- **Obiettivi di finanza pubblica:** il ddl stabilità ha scelto di aumentare il deficit!
- **Quadro macroeconomico:** tendenzialmente positivo!

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Sanità

Ipotizzando la crescita del FSN secondo l'incremento del PIL e applicando i tagli previsti dal ddl stabilità 2016 l'incidenza del finanziamento del Fabbisogno sanitario sul PIL è in riduzione fino a toccare il **6,38%** nel 2018!

<i>dati in milioni</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FSN	106.905	107.961	107.004,5	109.928	109.710	111.000
% incremento anno precedente	1,56	0,99	-0,89	2,73	-0,20	1,2%
PIL nominale programmatico (DEF 2014 e AGGIORNAMENTO A NOTA DEF 2015)	1.579.946	1.566.911	1.560.024	1.616.254	1.635.384	1.678.566
% incremento PIL anno precedente		-0,83	-0,44	3,60	1,17	2,64%
% FSN su PIL nominale	6,77%	6,89%	6,86%	6,80%	6,71%	6,61%

<i>dati in milioni</i>	2017	2018
Tagli previsti	4.680,48	6.444,48
PIL nominale programmatico (DEF 2014 e AGGIORNAMENTO A NOTA DEF 2015)	1.734.508	1.792.769
% incremento PIL anno precedente	3,33%	3,36%
% ipotizzata su FSN su PIL nominale	6,47%	6,38%

➡ **Al crescere del PIL si riduce anche l'incidenza del finanziamento del FSN!** (a dispetto della piena sostenibilità finanziaria dichiarata nel DEF 2015 e nella nota di aggiornamento).

➡ **I risparmi sul FSN non rimangono alla Sanità perché sono utilizzati come miglioramento dei conti pubblici** (il Patto Salute e la legge 190/2014, art.1 c.557 prevedevano «... eventuali risparmi nella gestione del Servizio Sanitario Nazionale effettuati dalle regioni rimangono nelle disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie»).

➡ L'aumento del deficit è almeno dello 0,4%, il FSN è **ridotto rispetto agli stanziamenti e anche rispetto al PIL.**

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Sanità

La dimensione quantitativa dello sforzo richiesto alle Regioni attraverso il mero calcolo dei tagli, peraltro, non rende lo sforzo che dovranno fare per rimanere in equilibrio, infatti vengono finanziati a carico del fondo, ALMENO :

- 800 milioni per i nuovi LEA;
- 300 milioni per il piano vaccini
- 500 milioni nuovi farmaci;
- Il rinnovo del contratto del comparto sanità



Ulteriore criticità: mancanza rifinanziamento degli «emotrasfusi» 173 milioni

Il sistema è sostenibile?

C'è coerenza fra aumento dei costi e riduzione del fondo secondo tagli lineari?

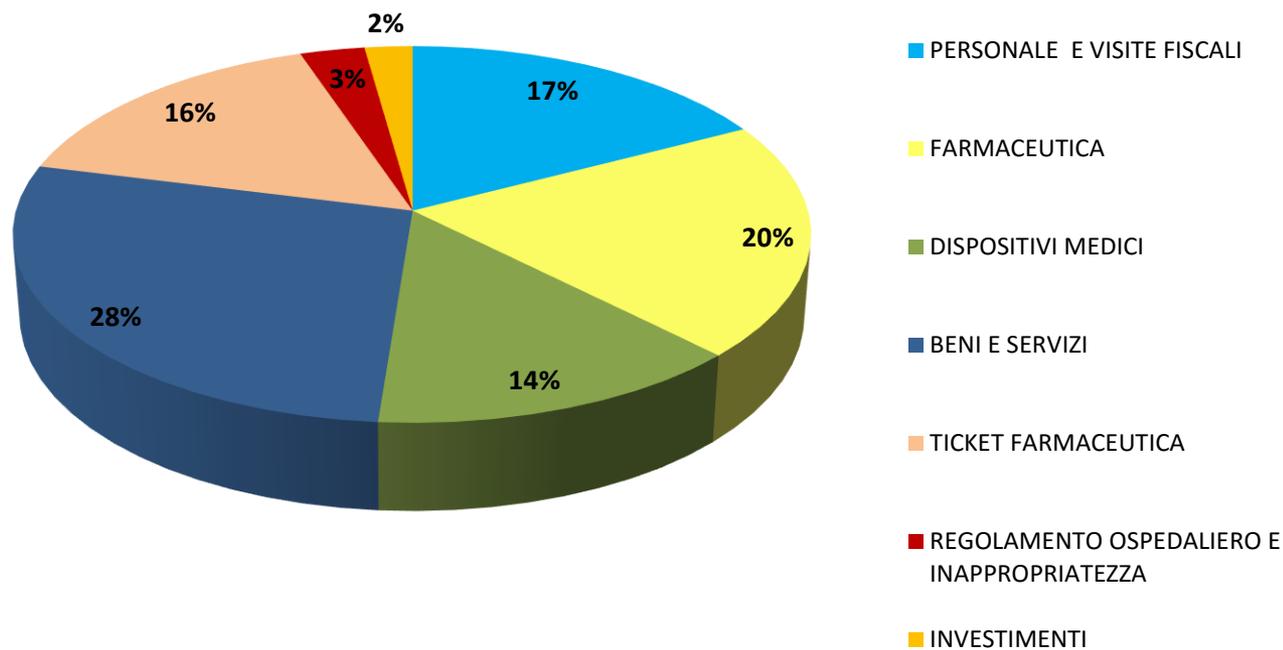
È comunque necessario considerare un'adeguata tempistica / modalità per ridurre le eventuali diseconomie delle spese a carico del FSN



Qualificazione della spesa sanitaria: incentivo all'efficienza incrociandola con l'efficacia della spesa. Introduzione di parametri semplici che valorizzano il **costo effettivo nell'erogazione dei servizi**, assicurando un **adeguato livello di qualità Lea**, anche attraverso la rilevazione della «soddisfazione» da parte degli utenti dell'utilizzo del Servizio, e previsione di un **piccolo Fondo** da ripartire fra le Regioni per il miglioramento **dell'efficienza organizzativa**.

Effetti delle manovre di finanza pubblica sulle Regioni a legislazione vigente

Il contributo al risanamento dei conti pubblici del settore Sanità per l'anno 2015 è pari a 12.543 milioni, suddivisi sui seguenti fattori produttivi:



Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Accelerazione della spesa comunitaria e degli investimenti

-  Ai fini di **accelerare la spesa per gli investimenti** a partire dal Fondo di Sviluppo e coesione (programma 2014 – 2020) si propone di **valorizzare le sinergie istituzionali fra Stato e le Regioni e province autonome premiando quelle che hanno dimostrato buone performance nella capacità di spesa** del FSC raggiungendo target adeguati nella realizzazione del programma.
-  **Le Regioni si candidano per permettere al Paese di utilizzare al massimo la flessibilità chiesta all'UE.**
Si tratta di utilizzare tutti gli spazi permessi in sede UE per gli investimenti nel Paese al fine di dare più ampio respiro a tutte le istituzioni del territorio a partire dalla crescita economica.

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Attuazione della legge 243/2012 – pareggio di bilancio

Il ddl stabilità prevede una modifica alla disciplina del pareggio di bilancio a cui si dovranno adeguare Regioni ed enti locali dal primo gennaio 2016.

A differenza della normativa attualmente in vigore per le Regioni, dovrà essere conseguito **un solo saldo** non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali a consuntivo anziché 6 saldi (+6 saldi sulla sanità).

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 potrebbe costituire una 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.

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Attuazione della legge 243/2012 – pareggio di bilancio

Investimenti: blocco sostanziale degli investimenti per il divieto di indebitamento e la difficoltà di proseguire quelli già in essere



- ✓ **rispetto** degli altri saldi individuati dalla normativa: **opzionalità e premi;**
- ✓ **investimenti degli enti territoriali:** è necessario che il Governo dedichi parte della flessibilità finanziaria richiesta all'UE a questo scopo;
- ✓ **soluzione per la giacenza di liquidità iniziale e non per l'avanzo di amministrazione** anche per rendere compatibile il «pareggio» in sede di bilancio di previsione con il principio dell'integrità di bilancio nonché a consuntivo per l'utilizzo di tali risorse per gli investimenti.
- ✓ Utilizzo per **lo sblocco degli investimenti del risparmio sull'indebitamento netto derivante dal passaggio per le regioni dal patto di stabilità come tetto di spesa al pareggio di bilancio.** Nel 2015, l'effetto è stato lasciato nel comparto regioni per favorire i pagamenti agli EELL per gli investimenti delle PPAA. **L'effetto sui conti pubblici è strutturale** come peraltro sottolineato dall'UPB (fra gli altri) e nel 2015 è stato stimato in un valore pari a 2.005 milioni. Oggi è acquisito per finanziare altre spese correnti fra cui non rientra peraltro la sanità che come detto , invece, viene «tagliata».

Effetti della manovra di finanza pubblica sulle Regioni

Trasporto pubblico locale

➤ **Fondo Nazionale Trasporti: -72 mln;**



la dotazione del Fondo istituito dalla legge di stabilità 2013 (circa 4.929 milioni di euro annui a decorrere dal 2013) **non garantisce il pieno ristoro delle risorse del settore rispetto ai tagli operati negli ultimi anni.** Il Fondo è insufficiente per far fronte, oltre agli oneri derivanti dai contratti di servizio in essere, alle spese per il rinnovo del materiale rotabile ferro/gomma, per la manutenzione straordinaria delle infrastrutture, per l'innovazione tecnologica e per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro. Per garantire un ristoro completo rispetto alle decurtazioni precedenti, la dotazione del fondo dovrebbe essere elevata da 4.929 milioni di euro a 6.330 milioni di euro.

➤ **Fondo per l'acquisto di autobus:** le risorse sono «**centralizzate**» dallo Stato e confluiscono al «Fondo finalizzato all'acquisto diretto, ovvero per il tramite di società specializzate, degli automezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale».



In questi giorni chiudendo il Decreto di Riparto per il quinquennio 2015-2019, questa norma modifica in modo sostanziale le modalità di utilizzo del Fondo e rende praticamente inutile quanto previsto, in termini di regole ed efficientamento dal decreto di riparto. Inoltre, **mette a repentaglio la programmazione effettuata e le gare già in corso.**

Le Regioni e Province autonome pongono all'attenzione del Parlamento

I seguenti punti:

- ✓ Concorso previsto alla manovra di finanza pubblica
- ✓ Sostenibilità ed equilibrio di bilancio
- ✓ Leale collaborazione fra livelli istituzionali
- ✓ Investimenti e sviluppo
- ✓ LEA in Sanità
- ✓ Efficientamento del Trasporto pubblico locale

Proposte delle regioni e delle province autonome per la legge di stabilità 2016

- **premiare efficienza, efficacia e qualità dei servizi;**
- **costi standard per tutti i livelli istituzionali** (a partire dalle Amministrazioni centrali);
- **legare i risparmi sulla spesa sanitaria a quelli sulla spesa pensionistica** (le due spese sono strettamente correlate, pertanto dovrebbe applicarsi a entrambe lo stesso trend di crescita) e **stabilizzare nel triennio il rapporto con il PIL del 2015;**
- attribuire anche agli enti territoriali una parte della «espansività» della manovra per gli investimenti, **la manovra per le Regioni è addirittura restrittiva;**
- ottimizzare i **flussi finanziari di competenza delle Regioni;**
- **lasciare nel comparto le eventuali sanzioni** per il mancato rispetto del pareggio di bilancio;
- **accelerare la spesa per gli investimenti** a partire dal Fondo di Sviluppo e coesione (programma 2014 – 2020) attraverso le **Regioni e province autonome che hanno dimostrato buone performance nella programmazione e realizzazione degli interventi;**
- **proseguire nel percorso di efficientamento** del settore **Trasporto pubblico locale** incentivandolo con adeguati finanziamenti del Fondo Nazionale.