

Bilancio dello Stato 2019

Una sintesi per semplificare, conoscere e partecipare al dibattito

di Mario Collevocchio*

Premessa

Il XVII Congresso nazionale di Legautonomie che si terrà a Viareggio il 29 e 30 novembre prossimo costituirà, tra l'altro, l'occasione di un proficuo confronto che torni a porre al centro dell'agenda politica il rilancio di un assetto della finanza pubblica in chiave federalista. Assume pertanto rilievo il dibattito di grande attualità sulla legge di bilancio 2019 sia per i suoi contenuti generali, oggetto oggi di particolare attenzione, sia per gli aspetti che riguardano più strettamente gli interventi previsti per gli enti territoriali. La finalità di questa nota è di offrire una guida alla lettura semplificata del disegno di legge in discussione alla Camera dei deputati (A.C. 1334) in modo da poterne comprendere meglio i significati essenziali, al di là del tecnicismo e direi quasi dell'ermetismo che lo circonda, e di agevolare la partecipazione al dibattito in corso.

Il dibattito in corso

Il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e del bilancio pluriennale per il triennio 2019 – 2021, presentato alla Camera dei deputati il 31 ottobre scorso, costituisce oggetto di discussione e dibattito non soltanto in Parlamento, ma anche nei giornali, nelle televisioni, nel Paese e soprattutto nei rapporti con l'Unione europea. In particolare, il bilancio mira questa volta a determinare una rottura con il passato per realizzare nuove politiche di cambiamento tracciate nell'accordo di governo tra le forze politiche di maggioranza che tuttavia destano perplessità e preoccupazione in quanto infrangono regole fondamentali concordate a livello di UE e valide per tutti Paesi della zona euro. Come sempre, il bilancio presenta sotto il profilo tecnico un'enorme complessità che rende difficile un esame approfondito e che costringe a mantenere l'informazione su livelli necessariamente generici, escludendo gran parte dell'opinione pubblica dalla possibilità di formulare oggettive valutazioni. Questa volta poi le modalità di presentazione sono particolarmente complicate sia sotto il profilo quantitativo sia per l'ermeticità del linguaggio. Il disegno di legge è contenuto in tre tomi per un totale di 1426 pagine e centinaia di tabelle la cui lettura non è certo facile data la scarsa accessibilità e mi chiedo chi sia capace di scorrerle tutte. Da cultore della materia, confesso per primo di non esserci riuscito, ma forse il bilancio va consultato e non letto per intero.

Legge di bilancio e non legge di stabilità o legge finanziaria

Il disegno di legge in esame viene ancora impropriamente denominato come “legge finanziaria” o “legge di stabilità”, come in passato, quando esistevano due tipi di disegno di legge quali appunto la legge finanziaria, successivamente denominata legge di stabilità, e la legge di bilancio. La prima, introdotta fin dal 1968, aveva la natura di legge sostanziale in grado di apportare modifiche alla legislazione esistente e ricondurre le decisioni di spesa in sede di bilancio entro limiti prestabiliti; la seconda era una legge meramente formale rivolta all'approvazione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa realizzando l'antica funzione autorizzatoria dei bilanci di previsione. Recentemente, con la legge 5 agosto 2016, n.63, le leggi suddette sono state riunificate in un solo atto legislativo denominato “legge di bilancio”. Questa precisazione appare necessaria in quanto la nuova disciplina della legge di bilancio prevede una doppia serie di previsioni sia di

* Docente di “Contabilità degli enti pubblici” della Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica (SPISA) dell'Università degli Studi “Alma Mater” di Bologna ed esperto Legautonomie

entrata che di spesa contenute in due sezioni. La sezione seconda contiene le previsioni di entrata e di spesa “a legislazione vigente”, vale a dire che prevede il loro andamento tendenziale nel triennio di riferimento senza alcun intervento correttivo. Si tratta di una operazione necessaria e utile che consente di conoscere la situazione esistente e la sua proiezione “a bocce ferme”. Su questa base conoscitiva vengono descritti, nella sezione prima, gli interventi che è necessario introdurre e le misure da adottare per realizzare gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità del DEF entro limiti prestabiliti di saldo e di ricorso al debito. Nel disegno di legge in esame vengono espone numerose tabelle cui sono riportati distintamente gli importi relativi alle entrate e alle spese a legislazione vigente, le misure modificative introdotte e gli importi risultanti che costituiscono le “previsioni integrate” iscritte nel bilancio per l’anno 2019.

Il DEF: documento preliminare alla formazione del bilancio.

A questo punto premessa, occorre fare un breve cenno al Documento di economia e finanza (DEF) che costituisce un importante atto preliminare alla formazione del bilancio che tutti i Paesi aderenti alla zona euro devono elaborare e presentare alla Commissione UE entro il 30 aprile di ciascuna anno. Il DEF contiene il Programma di stabilità, il Programma nazionale di riforma e un documento di analisi e tendenze della finanza pubblica. In particolare, il Programma di stabilità, nell’individuare gli obiettivi strategici di politica economica e il quadro di previsione della finanza pubblica nel triennio di riferimento, definisce gli obiettivi programmatici “ in coerenza con quanto previsto dall’ordinamento europeo in rapporto al prodotto interno lordo e per il debito delle amministrazioni pubbliche” . Esso inoltre indica la manovra necessaria per in conseguimento degli obiettivi indicati e per garantire la sostenibilità. La Commissione UE esamina il DEF e formula osservazioni al documento nei mesi successivi. Conseguentemente, entro il 27 settembre viene elaborata e inviata la Nota di aggiornamento del DEF tenendo conto (o meno) delle osservazioni formulate. Lo strumento attraverso il quale si realizza la manovra è appunto la legge di bilancio e pertanto il disegno deve essere presentato al Parlamento entro il 20 ottobre di ciascun anno. Quest’ anno il disegno di legge è stato presentato in ritardo.

Il serrato confronto tra Italia e UE

E’ sotto gli occhi di tutti che negli ultimi mesi si è svolta e continua ancora oggi a svolgersi un serrato confronto con la Commissione dell’Unione Europea attraverso una serie di incontri e di lettere che hanno costituito e costituiscono oggetto di attenzione e di informazione da parte di quasi tutti i media. Il punto centrale del confronto si basa sul fatto che il Governo propone una manovra di bilancio per il triennio 2019 -21 che prevede l’attuazione di una serie di interventi concordati nel “contratto di programma” sottoscritto tra le due forze politiche che costituiscono la maggioranza. Fin qui tutto bene, ma detta manovra si discosta notevolmente dalle regole e dai limiti stabiliti dall’Unione europea in materia di deficit di bilancio e di indebitamento; regole e limiti stabiliti nel trattato di Maastricht (deficit non superiore al 3% del PIL e debito non superiore al 60% del PIL) e, più recentemente, nel Fiscal Compact che nel 2012 ha dato luogo, tra l’altro, alla modifica dell’articolo 81 della Costituzione con l’introduzione del principio dell’equilibrio del bilancio. Anche in seguito alle numerose deroghe ottenute negli ultimi anni, l’Italia aveva tracciato nel 2018, e confermato nel mese di luglio scorso, un percorso graduale di rientro dal disavanzo e di riduzione del debito per giungere al pareggio strutturale. Così non è stato.

In sostanza, tra i punti di contrasto con l’UE emergono i due seguenti:

- la previsione dell’andamento del PIL nel triennio 2019 – 2021 sui cui si basa l’intera manovra di bilancio
- il conseguente mancato rispetto dei limiti dell’indebitamento netto (comunemente detto deficit di bilancio) e dell’obbligo della riduzione del debito.

Sul primo punto, le previsioni del Governo e quelle della Commissione UE sono le seguenti:

	<i>PIL 2019</i>	<i>PIL 2020</i>
Governo	+ 1,5%	+ 1,6%
Commissione	+ 1,2%	+ 1,3%

La stima del PIL e i parametri del deficit e del debito: la traduzione in valori assoluti.

Quali siano le stime giuste è problema complesso. Molte istituzioni e organismi autorevoli hanno formulato stime più vicine a quelle della Commissione e persino l'Ufficio parlamentare del bilancio ha rifiutato di validare il documento in considerazione dell'incertezza delle previsioni ritenute "ottimistiche". Ma la replica è stata durissima: il Governo sostiene che l'effetto espansivo delle misure introdotte nel campo degli investimenti e nel sostegno dei redditi (pensione anticipata, reddito di cittadinanza, ecc.) giustifica il previsto incremento del PIL. Al riguardo si può osservare, traducendo le stime in valori assoluti, che il PIL ai prezzi di mercato accertato dall'ISTAT relativo all'anno 2017 è stato di 1.724.954,5 milioni di euro e che nel quadro riassuntivo concernente il bilancio programmatico 2019 – 2021, allegato alla relazione al disegno di legge (tomo II – p. 349 e 350), il PIL relativo all'anno 2019 viene previsto in 1.822,7 miliardi di euro. Su questo valore, da molti ritenuto sovrastimato, sono riferiti i risultati differenziali del bilancio. (v. tabella 4). La questione è importante qualora si consideri il secondo punto concernente il deficit di bilancio e il debito, le stime sono le seguenti:

	Deficit/ PIL		Debito/PIL	
	2019	2020	2019	2020
Governo	2,4%	2,1%	130%	128%
Commissione	2,9%	3,1%	131%	131%

Come si può osservare, le stime sono molto discordanti e, nonostante i chiarimenti forniti dal Governo, la Commissione UE nella riunione del 21 novembre scorso ha "bocciato" la manovra e ha deciso di avviare la procedura d'infrazione per disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia. Nello stesso tempo è stata tuttavia aperta un'ulteriore fase di dialogo tuttora in corso.

L'articolo 1 del disegno di legge di bilancio determina il saldo netto da finanziare per il 2019 in 68.179 milioni di euro in termini di competenza e in 146.309 milioni in termini di cassa. Questi valori riferiti al PIL 2019 di 1.822,7 miliardi di euro, come stimato nel bilancio programmatico, rappresentano rispettivamente il 3,7% e l'8%. Dette percentuali non sono tuttavia confrontabili con il famoso 2,4% indicato dal Governo, in corso di discussione con la Commissione, in quanto quest'ultimo valore si riferisce all'incidenza della manovra di bilancio sul conto economico programmatico di tutta la PA. E' evidente tuttavia che la sovrastima del PIL influisce sul calcolo tanto che la Commissione UE ha valutato il deficit 2019- 2021 in misura ben maggiore (2,9% del PIL nel 2019 e 3,1% nel 2020) rilevando il grave scostamento dai limiti esistenti mai avvenuto in passato.

Per quanto riguarda il debito, la cui consistenza ha superato 2.331 miliardi di euro al 30 settembre scorso (dati Banca d'Italia) attestandosi ad oltre il 131% del PIL, l'ulteriore autorizzazione al ricorso al mercato in termini di cassa previsto dall'art.1 del disegno di bilancio in oltre 1.050 miliardi di euro nel triennio 2019-2021 lascia molto perplessi sulle reali possibilità di riduzione.

Alcuni chiarimenti tecnici

Il previsto incremento del PIL nella misura dell'1,5 % e soprattutto la più ampia possibilità di ricorso al mercato sono circostanze che influiscono in materia determinante sulla previsione delle entrate e delle spese nel bilancio per il prossimo triennio. Prima di esporre in sintesi i principali contenuti, è opportuno tuttavia fare un breve cenno ad alcuni aspetti tecnici che possono agevolare l'interpretazione dei dati di bilancio.

Sotto il profilo strutturale, le spese si articolano in *missioni, programmi e azioni*.

Le *missioni* rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalla spesa. I *programmi* rappresentano aggregati diretti alla realizzazione di politiche definite nell'ambito delle missioni. A partire dal 2017 sono state introdotte le *azioni* quali aggregati sottostanti i programmi di spesa. Negli stati di previsione della spesa del bilancio per il 2019 sono presenti **34 missioni e 176 programmi**. Questi ultimi

costituiscono le “ unità di voto” parlamentare. Successivamente all’approvazione da parte delle Camere e alla pubblicazione nella G.U. della legge di bilancio, con decreto del MEF la spesa viene suddivisa in *capitoli* (alcune migliaia) che costituiscono le unità di base del bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione. Sia le entrate che le spese sono riepilogate in *Titoli* e riportate nei quadri generali riassuntivi.

Altra precisazione opportuna consiste nel chiarire che, leggendo il bilancio, ci si trova dinanzi a due serie di previsioni relative al medesimo oggetto: *previsioni di competenza* e *previsioni di cassa*. Cosa significa?

La *previsione di competenza* si riferisce all’autorizzazione che il Parlamento conferisce al Governo, e quindi ai ministeri, di procedere all’impegno delle spese entro i limiti quantitativi e qualitativi espressi da ciascun *capitolo* di bilancio. Senza approfondire l’argomento che ci porterebbe lontano, l’impegno della spesa sorge, sotto il profilo giuridico, in seguito all’assunzione di un’obbligazione pecuniaria dell’amministrazione verso terzi. L’impegno dunque deve trovare copertura negli stanziamenti di competenza del bilancio.

Diverso è invece il concetto della *previsione di cassa* che, in termini più semplici, consiste nel prevedere gli stanziamenti necessari al pagamento della spesa. Anche queste previsioni hanno valore di autorizzazione, ma sono più flessibili. Le previsioni di cassa sono in genere superiori alle previsioni di competenza in quanto tengono conto dei pagamenti da effettuare in conto *residui passivi*. Che cosa sono? Anche in questo caso senza approfondire, si può dire che i *residui passivi* riguardano spese che sono state impegnate negli anni precedenti e che devono essere ancora pagate. In sostanza si tratta di obbligazioni pecuniarie giuridicamente assunte che sono scadute o che vengono a scadenza nell’anno di riferimento e che occorre dunque pagare. A parte alcune eccezioni a questa regola, i residui passivi costituiscono *debiti* dello Stato verso terzi.

Le stesse considerazioni valgono per le “entrate” che si classificano in *Natura e Tipologie*. Queste ultime costituiscono “unità di voto”. Allo stesso modo, i *residui attivi* riguardano entrate relative agli anni precedenti non riscosse e di cui si prevede la riscossione. Infine, sia le entrate che le spese si riepilogano in *Titoli* che costituiscono la massima aggregazione di bilancio e che vengono esposti nei Quadri generali riassuntivi.

La lettura del bilancio

Detto questo, è possibile affrontare la lettura degli stati di previsione dell’entrata e della spesa del bilancio di previsione 2019 analiticamente contenuti nel tomo III del disegno di legge in esame. Per ogni unità di voto troviamo una serie di informazioni riportate in più colonne, ma è la colonna finale quella che interessa. Così per esempio, con riferimento alla spesa, troviamo per ogni *Programma* tre righe di importi: la prima si riferisce ai residui passivi che vengono riportati, la seconda alle previsioni di competenza, la terza alle previsioni di cassa. Mentre l’indicazione dei residui ha solo valore informativo, le previsioni integrate contenute nella colonna denominata “*Disegno di legge di bilancio integrato*” costituiscono la proposta da sottoporre all’esame e all’approvazione delle Camere.

I quadri riassuntivi del bilancio. Un’interessante visione di sintesi

Nel proseguire in questo tentativo di semplificazione, si presentano in allegato quattro tabelle di sintesi del bilancio utilizzando modelli semplificati e accessibili adottati per i miei allievi della SPISA dell’Università di Bologna.

Tabella 1 - Quadro generale riassuntivo del bilancio semplificato

La tabella 1 espone le entrate e le spese in *titoli* e le rispettive previsioni di competenza e di cassa. Da un rapido sguardo d’insieme si può rilevare, tra l’altro:

- l’entità complessiva del bilancio di previsione 2019 che supera 877 miliardi di euro per competenza e 913 miliardi per cassa

- il divario tra spese finali (spese correnti + spese in conto capitale) ed entrate finali (entrate tributarie + entrate extratributarie + altre entrate) che dà luogo ad un disavanzo di oltre 67 miliardi euro (meglio precisato nella successiva tabella 4)
- l'assoluta preponderanza delle spese correnti rispetto alle spese per investimenti che rappresentano rispettivamente il 92% e l'8% delle spese finali
- l'incidenza impressionante sulla spesa corrente degli interessi passivi e redditi di capitale previsti in bilancio in circa 80 miliardi di euro (14%)
- il ricorso massiccio all'accensione di prestiti per finanziare il disavanzo di bilancio e la restituzione delle passività finanziarie che scadono nel 2019 previste in oltre 230 miliardi di euro.

Tabelle 2 e 3 - Confronto tra previsioni 2018 e 2019

Nelle tabelle 2 e 3 viene mostrato il confronto per grandi aggregati tra le previsioni del bilancio 2018 e le previsioni del bilancio 2019 sotto il duplice profilo del volume delle entrate e delle spese e dei risultati differenziali. Non è possibile in un quadro di sintesi cogliere tutte le differenze tra le due strategie sottostanti alla politica di bilancio, ma tuttavia si manifesta possibile formulare qualche considerazione.

Dalla tabella 3 emerge la sostanziale invarianza delle entrate finali che deriva da un aumento delle entrate tributarie e da una riduzione quasi compensativa delle entrate extratributarie nelle voci relative alle entrate straordinarie e non ricorrenti. Anche le entrate del titolo III restano costanti. Una curiosità (che non appare in tabella) è rappresentata in questo titolo dall'entrata 3.2.1 - Vendita dei beni dello Stato, che è prevista in 36,5 milioni di euro soltanto con una riduzione di 5 milioni rispetto al 2018 ! Ciò che colpisce è tuttavia l'entrata per l'accensione di prestiti che supera l'analoga entrata prevista nel 2018 di ben 26,4 miliardi di euro in termini di competenza e di 46,2 miliardi in termini di cassa. Del resto è ormai noto a tutti che la manovra di bilancio 2019 - 21 si basa per gran parte sull'ulteriore indebitamento con i rischi che ne conseguono.

Sul versante della spesa, si osserva un notevole incremento della spesa corrente sia in termini di competenza (593,6 miliardi di euro + 3,1%) sia in termini di cassa (624,1 miliardi + 5,9%) . La spesa di investimento è prevista in lieve aumento attestandosi a poco più di 52 miliardi di euro. Da notare che l'ammontare della spesa per interessi passivi sul debito, che è una componente della spesa corrente, è prevista in quasi 80 miliardi di euro (v. tabella 4) superando, come è già stato detto, l'intera consistenza dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica. Da notare infine che la spesa per il rimborso delle passività finanziarie, che riguarda in gran parte i titoli del debito pubblico che giungono a scadenza nel 2019, aumenta ancora ed è prevista in 231 miliardi di euro dando luogo al rinnovo del debito in una spirale avvolgente che dura ormai da molto tempo.

La situazione accennata trova conferma nella tabella 3 che espone il confronto 2018 – 2019 con riferimento ai risultati differenziali del bilancio. Si riscontra un netto peggioramento in tutti i saldi. In particolare, il saldo netto da finanziare cresce di una volta e mezzo passando da 45,1 miliardi di euro del 2018 (2,5% del PIL) a 68,2 miliardi del 2019 (3,7% del PIL) in termini di competenza (+51,2%) e da 103,4 miliardi del 2018 (5,9% del PIL) a 146,3 miliardi del 2019 in termini di cassa (+ 41,4%) attestandosi a circa l'8% del PIL atteso.

Analogamente avviene per il ricorso al mercato, come già detto.

Tabella 4 – Risultati differenziali del bilancio 2019 – 2021

La visione d'insieme del bilancio consente di rilevare gli equilibri che sottostanno alle previsioni di entrata e di spesa al di là del pareggio complessivo di natura contabile dei relativi totali. Nella tabella 4 sono riportati

detti risultati con riferimento a ciascun anno del triennio 2019 – 2021 sia in termini di competenza che di cassa tratti dai quadri generali riassuntivi del bilancio programmatico.

Vediamo quali sono.

- *Risparmio pubblico*: è dato dalla differenza tra spese correnti ed entrate correnti. Vuol significare la capacità di fronteggiare le spese correnti, vale a dire quelle destinate al normale esercizio delle funzioni da parte dell'amministrazione (spese per il personale, l'acquisto di beni e servizi, i trasferimenti, gli interessi, ecc.) con le entrate che ordinariamente è possibile trarre dall'esercizio del potere impositivo (tributarie) o da altre attività (extratributarie). In teoria questo valore dovrebbe essere positivo in quanto l'eccedenza andrebbe destinata a spese d'investimento. Nella realtà questa circostanza è molto rara e il valore che ne risulta è stranamente denominato Risparmio pubblico negativo (segno meno). Per il 2019 è previsto in – 18,2 miliardi di euro in termini di competenza, mentre nel 2018 era positivo.

- *Saldo netto da finanziare*: è dato dalla differenza tra entrate e spese finali. Se positivo indica l'avanzo del bilancio, se negativo il disavanzo. Il limite massimo del saldo netto da finanziare è stabilito dall'art.1 del disegno di legge di bilancio. Per il 2019 ammonta a - 68.179 milioni di euro in termini di competenza e in – 146.309 in termini di cassa.

- *Indebitamento netto*: deriva dal saldo netto da finanziare depurando le entrate da quelle attinenti dalla riscossione dei crediti e le spese da quelle derivanti da spese per attività finanziarie in partecipazioni e anticipazioni. Si tratta di scostamenti non rilevanti e pertanto l'indebitamento netto si avvicina e spesso si confonde con il saldo netto da finanziare.. L'indebitamento netto previsto per 2019 ammonta a - 67,2 miliardi euro in termini di competenza e a – 143,3 miliardi in termini di cassa. Esso costituisce rispettivamente il 3,7% e l'8% del PIL stimato per il 2019.

- *Ricorso al mercato*: si ottiene come differenza tra il totale delle spese (comprensivo anche delle spese per il rimborso delle passività finanziarie), e il totale delle entrate finali. Contabilmente consente di conseguire il pareggio formale del bilancio. Sostanzialmente esprime il limite del ricorso al mercato per l'accensione di prestiti destinati al pareggio sostanziale del bilancio. Anche questo limite massimo viene stabilito dall'art.1 del disegno di legge di bilancio. Per il 2019 ammonta a oltre 299 miliardi di euro in termini di competenza e in oltre 377 miliardi di euro in termini di cassa. Nel triennio supera addirittura i 1.050 miliardi di euro.

Avanzo primario: è dato dalla differenza tra le spese finali al netto degli interessi passivi e le entrate finali. Si tratta di una simulazione che indica da un lato la situazione finanziaria normale in assenza degli oneri per gli interessi e, dall'altro lato, nel suo andamento nel tempo, indica, a parità di condizioni, un surplus destinato a crescere per effetto della graduale riduzione del debito e della conseguente riduzione degli interessi fino a pervenire ad una situazione di equilibrio strutturale. Questo valore tiene conto dunque della dinamica degli interessi passivi che per il periodo dal 2019 al 2021 è riportata nella tabella 4.

Il disegno di legge di bilancio 2019 – 21 : la normativa

Il testo del disegno di legge è contenuto nel tomo II, mentre la relazione illustrativa si trova nel tomo I. L'impostazione rispecchia fedelmente la distinzione tra Sezione I e Sezione II della nuova legge di bilancio come in precedenza illustrata. In particolare, nella Sezione I sono contenute le disposizioni concernenti le misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici e nella Sezione II le disposizioni attinenti all'approvazione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa. Nel complesso, il disegno di legge consta di 108 articoli e presenta una struttura abbastanza organica e comprensibile. Viene qui di seguito riportato il sommario analitico delle norme in modo da facilitarne la ricerca e la consultazione. In linea di massima le principali novità introdotte sono quelle già ampiamente segnalate dalla stampa ed evidenziate nella relazione illustrativa quali:

- l'istituzione di un fondo, con una dotazione di 9 miliardi di euro annui dal 2019, finalizzato all'introduzione delle pensioni di cittadinanza e del reddito di cittadinanza, al contrasto della disuguaglianza e l'esclusione sociale e al potenziamento dei centri per l'impiego

- l'istituzione di un fondo, con una dotazione di 6,7 miliardi di euro nel 2019 e 7 miliardi a decorrere dal 2020, destinato a finanziare l'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato
- lo stanziamento di nuove risorse per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 del personale dipendente delle amministrazioni statali (3 miliardi nel triennio) e per le assunzioni di personale del settore statale (1,56 miliardi nel triennio)
- lo stanziamento di risorse destinate al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali e degli enti territoriali (complessivamente 91,9 miliardi per il periodo dal 2019 al 2033 + 1,5 miliardi a decorrere dal 2034)
- lo sblocco degli avanzi di amministrazione degli enti territoriali a favore delle spese di investimento
- l'incremento degli stanziamenti per fronteggiare le esigenze emergenziali (circa 1,5 miliardi nel periodo 2019-2022),
- il rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione (4 miliardi nel periodo dal 2019 al 2023)
- nuove misure per il ristoro dei risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto a seguito dell'acquisto di strumenti finanziari emessi dalle banche sottoposte ad azione di risoluzione (1,5 miliardi nel triennio)
- la neutralizzazione per l'anno 2019 dell'incremento delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti (circa 12,6 miliardi) e la loro parziale sterilizzazione negli anni successivi (circa 5,6 miliardi nel 2020 e 4,2 miliardi dal 2021)
- la modifica al regime fiscale forfettario agevolato estendendone l'ambito di applicazione e introducendo un'unica soglia di ricavi e compensi pari a 65.000 euro, indipendentemente dall'attività esercitata
- l'introduzione opzionale di un'imposta sostitutiva delle attuali imposte sul reddito con aliquota unica al 20 per cento in favore degli imprenditori individuali che percepiscono compensi compresi tra 65.000 e 100.000 euro
- la tassazione agevolata al 15 per cento sulla parte di reddito corrispondente agli utili investiti per l'acquisto di beni materiali strumentali e per l'incremento dell'occupazione
- la proroga al 2019 delle detrazioni fiscali per le spese relative agli interventi di efficientamento energetico, ristrutturazione edilizia, acquisto mobili e sistemazione a verde
- la proroga della disciplina di maggiorazione della deduzione degli ammortamenti, per gli investimenti in beni materiali strumentali nuovi e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale.

Tre osservazioni, prima di chiudere.

Per la concreta realizzazione degli interventi per i quali è prevista l'istituzione di "fondi", e in particolare per l'introduzione delle pensioni di cittadinanza e del reddito di cittadinanza e per la disciplina di ulteriori modalità di pensionamento anticipato, occorrerà procedere all'emanazione di leggi collegate alla manovra di finanza pubblica che hanno già copertura in bilancio, ma che devono essere presentate alle Camere entro il 31 gennaio 2019, ai sensi dell'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009.

Alle disposizioni attinenti agli enti territoriali è dedicato un intero titolo del disegno di legge, il titolo VII, che comprende gli articoli da 60 a 78. Altre disposizioni sparse qua e là interessano le Regioni e gli enti locali, come l'articolo 16 concernente l'istituzione di un fondo per gli investimenti. Questi contenuti riceveranno un adeguato approfondimento di natura politica, tecnica, critica e propositiva nel Congresso nazionale di Legautonomie.

L'impianto organico del disegno di legge sarà probabilmente sconvolto in sede di decisione parlamentare, specie se si procederà alla riunificazione degli emendamenti come in passato. Sono migliaia ad oggi gli emendamenti presentati alla Camera dei deputati e il testo dovrà essere esaminato anche dal Senato cui sarà trasmesso ai primi di dicembre.

Sommario del disegno di legge A.C. 1334 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”

PARTE I

Sezione I – Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici

TITOLO I - RISULTATI DIFFERENZIALI DEL BILANCIO DELLO STATO

Art. 1 (Risultati differenziali bilancio dello Stato)

TITOLO II MISURE PER LA CRESCITA

Capo I Riduzione della pressione fiscale

Art. 2 (Sterilizzazione clausole salvaguardia IVA e accise)

Art. 3 (Sterilizzazione aumento accise carburanti)

Art. 4 (Estensione del “regime forfetario” (Minimi)) .

Art. 5 (Imposta sostitutiva sui compensi derivanti dalla attività di lezioni private e ripetizioni)

Art. 6 (Imposta sostitutiva per imprenditori individuali ed esercenti arti e professioni)

Art.7 (Disciplina del riporto delle perdite per i soggetti Irpef) .

Art. 8 (Tassazione agevolata degli utili reinvestiti per l’acquisizione di beni materiali strumentali e per l’incremento dell’occupazione)

Art. 9 (Cedolare secca sul reddito da locazione di immobili ad uso commerciale)

Art. 10 (Proroga e rimodulazione della disciplina di maggiorazione dell’ammortamento (iperammortamento))

Art. 11 (Proroga delle detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica, ristrutturazione edilizia e per l’acquisto di mobili)

Art. 12 (Proroga delle detrazioni fiscali per interventi di sistemazione a verde)

Art. 13 (Modifiche alla disciplina del credito d’imposta per attività di ricerca e sviluppo)

Art. 14 (Canone RAI)

Capo II Misure per lo sviluppo e gli investimenti

Art. 15 (Fondo investimenti Amministrazioni centrali)

Art. 16 (Fondo investimenti Enti territoriali) .

Art. 17 (Centrale per la progettazione delle opere pubbliche)

Art. 18 (InvestItalia)

Art. 19 (Nuova Sabatini, Made in Italy, contratti di sviluppo, microelettronica, aree di crisi, Venture capital, Intelligenza Artificiale, Blockchain e Internet of Things, Voucher Manager)

Capo III Decontribuzione Sud

Art. 20 (Proroga incentivo occupazione Mezzogiorno per le annualità 2019 e 2020 (decontribuzione SUD))

TITOLO III - MISURE PER IL LAVORO, L’INCLUSIONE SOCIALE, LA PREVIDENZA E IL RISPARMIO

Capo I Misure per il lavoro, il contrasto alla povertà, l’accesso alla pensione

Art. 21 (Fondi per l’introduzione del reddito e delle pensioni di cittadinanza e per la revisione del

Sistema pensionistico)

- Art. 22 (Sistema duale) .
- Art.23 (Piani di recupero occupazionale) .
- Art. 24 (ANPAL) .
- Art. 25 (Fondo politiche migratorie
- Art. 26 (Incentivi al contratto di apprendistato) .
- Art. 27 (Investimenti qualificati)
- Art. 28 (Assunzioni nella pubblica amministrazione) .
- Art. 29 (Magistrati ordinari)
- Art. 30 (Assunzioni straordinarie nelle Forze di polizia)
- Art. 31 (Assunzioni straordinarie nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco)
- Art. 32 (Assunzione straordinaria di 1000 ricercatori)
- Art. 33 (INAIL) . 129
- Art. 34 (Rinnovo contrattuale 2019-2021)
- Art. 35 (Assunzioni presso l'ispettorato nazionale del lavoro)
- Art. 36 (Riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate)

Capo II Politiche giovanili

- Art. 37 (Fondo per le politiche giovanili)

Capo III Misure a tutela dei risparmiatori

- Art. 38 (Fondo per il ristoro dei risparmiatori)

TITOLO IV - MISURE DI SETTORE

- Art. 39 (Risorse per la riduzione dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie)
- Art. 40 (Fabbisogno sanitario nazionale standard 2019 -2021)
- Art. 41 (Contratti di formazione specialistica) .
- Art.42 (Programmi di edilizia sanitaria)
- Art. 43 (Fondo per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario)
- Art. 44 (Modifiche all'articolo 7-bis, del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18 recante modifiche per il riequilibrio territoriale)
- Art. 45 (Modifiche alla misura "Resto al Sud")
- Art. 46 (Risanamento delle fondazioni lirico - sinfoniche) .
- Art. 47 (Sport bonus)
- Art. 48 (Disposizioni in materia di sport)
- Art. 49 (Interventi per favorire lo sviluppo socioeconomico delle aree rurali)
- Art. 50 (Bonus Occupazionale Giovani Eccellenze)
- Art. 51 (Modifiche al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)
- Art. 52 (Équipe formative territoriali per il potenziamento di misure per l'innovazione didattica e digitale nelle scuole)
- Art. 53 (Incremento delle dotazioni organiche dei licei musicali)
- Art. 54 (Disposizioni in materia di rapporto di lavoro del personale ex co.co.co. presso le istituzioni scolastiche)
- Art. 55 (Fondo per l'attuazione del programma di Governo)

TITOLO V - POLITICHE INVARIATE

- Art. 56 (Politiche invariate)

TITOLO V I - MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA .

- Art. 57 (Misure di razionalizzazione della spesa pubblica) .
- Art. 58 (Revisione del sistema di reclutamento dei docenti scolastici (Modificazioni al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59))
- Art. 59 (Ulteriori misure di riduzione della spesa)

TITOLO VII - REGIONI ED ENTI LOCALI

- Art. 60 (Semplificazione delle regole di finanza pubblica) .
Art. 61 (Misure per il rilancio degli investimenti e concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario)
Art. 62 (Compensazione dei crediti e debiti delle regioni e delle province autonome in materia di tassa automobilistica)
Art. 63 (Rapporti finanziari con le autonomie speciali)
Art. 64 (Finanziamento piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole delle province delle regioni a statuto ordinario)
Art. 65 (Utilizzo del risultato di amministrazione per gli enti in disavanzo)
Art. 66 (Semplificazione adempimenti contabili)
Art. 67 (Disciplina del fondo pluriennale vincolato per i lavori pubblici)
Art. 68 (Disposizioni concernenti il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia)
Art. 69 (Gestione commissariale per il debito pregresso di Roma Capitale)
Art. 70 (Disposizione per il finanziamento degli investimenti regionali)
Art. 71 (Variazioni di bilancio amministrative)
Art. 72 (Tavolo di lavoro per favorire l'attuazione del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68)
Art. 73 (Piano di riequilibrio finanziario pluriennale)
Art. 74 (Rinegoziazione del debito degli enti locali relativo ai prestiti gestiti da Cassa depositi e prestiti S.p.A. per conto del Ministero dell'economia e delle finanze)
Art. 75 (Riduzione dei costi della politica nelle regioni a statuto speciale, ordinario e nelle province autonome)
Art. 76 (Fondo aree confine)
Art. 77 (Fondo montagna) .
Art. 78 (Fabbisogno finanziario Università)

TITOLO VIII - ESIGENZE EMERGENZIALI

- Art. 79 (Esigenze emergenziali)

TITOLO IX - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTRATE

Capo I Disposizioni in materia di entrate tributarie

- Art. 80 (Prelievo erariale unico sugli apparecchi da divertimento (PREU))
Art. 81 (Proroga della rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni)
Art. 82 (Abrogazione IRI) .
Art. 83 (Differimento della deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti (Rimodulazione DTA))
Art. 84 (Rideterminazione dell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni)
Art. 85 (Deducibilità delle perdite su crediti in sede di prima applicazione dell'IFRS 9)
Art. 86 (Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati) .
Art. 87 (Deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali)
Art. 88 (Abrogazione ACE) .

Capo II Ulteriori disposizioni in materia di entrate

- Art. 89 (Uso efficiente dello spettro e transizione alla tecnologia 5G (Banda larga))

TITOLO - X FONDI

- Art. 90 (Fondi)

PARTE II

Sezione II – Approvazione stati di previsione

- Art.91 Stato di previsione dell'entrata
Art.92 Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative
Art.93 Stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico e disposizioni relative

- Art.94 Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche soci
 Art.95 Stato di previsione del Ministero della giustizia
 Art.96 Stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e disposizioni relative
 Art.97 Stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
 Art.98 Stato di previsione del Ministero dell'Interno e disposizioni relative
 Art.99 Stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
 Art.100 Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e disposizioni relative
 Art.101 Stato di previsione del Ministero della difesa e disposizioni relative
 Art.102 Stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo e disposizioni relative
 Art.103 Stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e disposizioni relative
 Art.104 Stato di previsione del Ministero della salute
 Art.105 Totale generale della spesa
 Art.106 Quadro generale riassuntivo
 Art.107 Disposizioni diverse
 Art.108 Entrata in vigore

Tabella 1

Progetto di bilancio dello Stato 2019

Quadro generale riassuntivo semplificato

in miliardi di euro

ENTRATE	Competenza	Cassa	SPESE	Competenza	Cassa
Titolo I Entrate tributarie	512,6	485,3	Titolo I Spese correnti (2)	593,6	624,1
Titolo II Entrate extratributarie	63,1	48,0	Titolo II Spese in conto capitale (3)	52,2	57,4
Entrate correnti	575,7	533,3	Spese finali	645,8	681,5
Titolo III Alienazioni e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti (1)	2,3	2,2	Titolo III Rimborso passività finanziarie	231,5	231,5
Entrate finali	578,0	535,5			
Titolo IV Accensione di prestiti	299,3	377,5			
Totale	877,3	913,0	Totale	877,3	913,0

(1)	di cui per riscossione crediti	1,12	1,07
(2)	di cui per interessi passivi	78,90	79,90
(3)	di cui per acquisizione attività finanziarie	3,25	5,30

Tabella 2

Progetto di bilancio dello Stato 2019

Entrate e Spese in titoli

Confronto 2018-2019 (previsioni iniziali)

in miliardi di euro	2018		2019		Δ	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
ENTRATE						
Titolo I - Entrate tributarie	508,3	481,1	512,6	485,3	+4,3	+4,2
Titolo II - Entrate extratributarie	68,6	54,3	63,1	48,0	-5,5	-6,3
Entrate correnti	576,9	535,4	575,7	533,3	-1,2	-2,1
Titolo III - Alienazioni e amm.to beni patrimoniali e riscossione crediti	2,6	2,5	2,3	2,2	-0,3	-0,3
Entrate finali	579,5	537,9	578,0	535,5	-1,5	-2,4
Titolo IV - Accensione prestiti	272,9	331,3	299,3	377,5	+26,4	+46,2
Totale	852,4	869,2	877,3	913,0	+24,9	+43,8
SPESE						
Titolo I - Spese correnti	575,5	588,9	593,6	624,1	+18,1	+35,2
Titolo II - Spese in c/capitale	49,1	52,4	52,2	57,4	+3,1	+5,0
Spese finali	624,6	641,3	645,8	681,5	+21,2	+40,2
Titolo III - Rimborso pass. finanz.	227,8	227,9	231,5	231,5	+3,7	+3,6
Totale	852,4	869,2	877,3	913,0	+24,9	+43,8

Tabella 3

Progetto di bilancio dello Stato 2019

Risultati differenziali

Confronto 2018-2019 (previsioni iniziali)

in miliardi di euro

	2018		2019		Δ	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
Risparmio pubblico	1,4	-53,5	-18,2	-91,2	-19,6	-37,7
Saldo netto da finanziare	-45,1	-103,4	-68,2	-146,3	+23,1	+42,9
Indebitamento netto	-43,3	-102,5	-67,2	-143,3	+21,9	+40,8
Ricorso al mercato	272,9	331,4	299,3	377,5	+26,4	+46,1
Avanzo primario	33,4	-25,9	10,7	-66,4	-22,7	+40,5

Progetto di bilancio dello Stato 2019

Tabella 4

Risultati differenziali 2019 - 2021

in miliardi di euro

	2019		2020		2021			
	Comp.	% PIL	Cassa	% PIL	Comp.	Cassa	Comp.	Cassa
Risparmio pubblico	-18,2	1	-91,2	5	-5	-64,1	-2,6	-48,8
Saldo netto da finanziare	-68,2	3,7	-146,3	8	-55,3	-109	-43,9	-94,5
Indebitamento netto	-67,2	3,7	-143,3	7,9	-54,6	-109	-43,4	-93,9
Avanzo primario	10,7	0,6	-66,4	3,6	27,2	-26,8	44	-6,6
Ricorso al mercato	299,3		377,5		283,9	337,9	288,4	339
Interessi passivi	78,9		79,9		82,6	82,6	87,9	87,9

(1) Dati tratti dal bilancio programmatico dello Stato 2019 - 2021 (ddl AC 1334 - tomo II)

PIL 2019 a prezzi di mercato stimato nel bilancio programmatico = euro 1.822,7 miliardi

