

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Audizione presso la Commissione Bilancio della Camera dei Deputati

22 luglio 2005

Le Regioni e le Province Autonome, unitamente agli Enti locali, il 13 luglio 2005 sono state convocate dal Governo per la presentazione delle Linee guida sul Documento di programmazione economico – finanziaria (DPEF) per gli anni 2006 – 2009. In quella sede il Ministro dell’Economia ha illustrato un sintetico documento frutto del confronto tra il Governo italiano e la Commissione Europea a seguito della raccomandazione all’Italia per il rientro della finanza pubblica entro i parametri previsti dal Patto di Stabilità e Crescita.

Nel corso dell’incontro con il Governo le Regioni e gli Enti locali hanno consegnato un documento comune ed un ordine del giorno della Conferenza delle Regioni riguardante specifiche problematiche delle Regioni a Statuto Speciale e Province autonome, che si propongono in allegato, nei quali vengono evidenziate problematiche sulle quale occorre un approfondito confronto tra il Governo centrale e le amministrazioni territoriali.

Il DPEF riconferma quanto già anticipato in quella sede circa la necessità di delineare un percorso di rientro concordato a livello europeo in un sentiero di finanza pubblica sostenibile, facendo seguito alla raccomandazione all’Italia per “deficit eccessivo” formalizzata recentemente dalla Commissione europea.

Il quadro delineato presenta tra le criticità una bassa crescita, con evidenti tratti di carattere strutturale e un livello ancora molto elevato del debito pubblico. Il piano di rientro concertato a livello europeo evidenzia la volontà del Governo di agire sulle causa di tale situazione, cercando di rilanciare la crescita e assicurare sostegno alle famiglie più deboli, in un quadro di sostenibilità e virtuosità dei saldi di finanza pubblica.

Le Regioni e le Province Autonome, prendono atto delle difficoltà finanziarie emerse e condividono la necessità di portare il Paese sul percorso di rilancio proposto e con una finanza pubblica in equilibrio. Esse ritengono, anche in questo contesto difficile, di poter continuare a svolgere un ruolo attivo e propositivo, con l'assunzione di responsabilità e iniziative per il rilancio economico e la virtuosità della finanza pubblica. Affinché tale ruolo possa essere svolto in pieno occorre che tutti i livelli di governo territoriale possano trovare un luogo di approfondito e fattivo confronto sulle problematiche proprie e condivise, sulla base del principio di leale collaborazione che deve essere alla base dei rapporti istituzionali come previsti dal riformato titolo V della Costituzione. In tal senso le Regioni e le Province Autonome rilevano criticamente come ciò, sino ad oggi, non sia avvenuto e chiedono con forza che al più presto si possa recuperare tale "lacuna istituzionale" nella prospettiva dell'impostazione della prossima legge finanziaria per l'anno 2006.

Nel merito delle politiche necessarie a raggiungere gli obiettivi, le Regioni ritengono di dover proporre all'attenzione del Parlamento e del Governo alcune importanti priorità.

L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Occorre dare avvio ad una progressiva attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale secondo quanto indicato dall'accordo tra Regioni e Autonomie locali del giugno 2003 sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, accordo che il Governo non ha mai inteso sancire in Conferenza Unificata. Il procrastinare la realizzazione di un compiuto federalismo fiscale determina nei fatti incertezza in termini di risorse e incapacità di definire politiche di sviluppo a medio e lungo termine. Nel frattempo è evidente che il procedere attraverso normative successive che intervengono in maniera disorganico sul sistema finanziario regionale e locale, al di fuori di un quadro generale di principi e regole non può ritenersi un metodo accettabile ad oltre 4 anni dal varo del nuovo testo costituzionale che ha

riscritto il titolo V e che ha, di fatto, sancito l'equiparazione tra tutti i livelli istituzionali. Si chiede che siano individuate quanto prima le linee di un sistema di federalismo fiscale che assicuri ai Governi locali autonomia di entrata e di spesa all'interno di un sistema tributario centrale e locale in grado di garantire una equa e sufficiente ripartizione delle risorse necessarie. Nella determinazione dei principi fondamentali della finanza locale lo Stato deve rendere possibile alle Regioni la facoltà di istituire tributi di scopo regionali e locali il cui gettito sia destinato a finanziare gli investimenti infrastrutturali nel territorio sul quale il tributo viene prelevato ovvero prevedere la possibilità di tariffazione.

La riformulazione di un nuovo Patto di Stabilità Interno

Le amministrazioni decentrate oltre ad un Patto di Stabilità nel quale devono essere computate le spese di investimento, si trovano di fronte all'impossibilità di finanziare con debito i trasferimenti a privati (art. legge 350/2003), perdendo spesso l'opportunità di utilizzare cofinanziamenti europei o nazionali.

L'effetto di rallentamento della crescita derivante dal permanere di tali disposizioni, è evidente e sottolineato dallo stesso Ministro dell'Economia.

Si propone quindi di:

1. escludere dal tetto di spesa gli investimenti, o in via subordinata, alcune componenti di esse privilegiando quelli più coerenti con le finalità proposte dall'agenda di Lisbona;
2. responsabilizzare il sistema territoriale con forme di co-definizione degli strumenti di correzione del tendenziale diversificate tra i livelli istituzionali di governo;
3. escludere dal patto di stabilità la contabilizzazione dei fondi connessi ai programmi UE;
4. introdurre criteri di flessibilità che tengano conto delle spese sostenute per far fronte ad eventi straordinari e non ricorrenti;

5. rivedere il sistema sanzionatorio, anche introducendo sistemi premianti a favore degli enti più virtuosi.

L'autonomia finanziaria

Il blocco delle leve dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, non ancora del tutto rimosso, gli interventi effettuati e previsti sulle basi imponibili dei tributi regionali, talora anche per via amministrativa, hanno ridotto il gettito delle quote compartecipate dei gettiti erariali e la capacità di finanziamento autonomo. Occorre prevedere un ripristino urgente del gettito perduto e della capacità di manovra delle leve finanziarie territoriali, tra cui in primo luogo si ricorda la necessità di prorogare il fondo di garanzia per assicurare le risorse spettanti alle Regioni per i livelli essenziali dell'assistenza sanitaria e pervenire a soluzione del processo di decentramento amministrativo ex legge 59/1997 e il congruo finanziamento delle funzioni da esso attribuite.

La razionalizzazione dei sistemi di riscossione e di lotta all'evasione

Occorre prevedere indirizzi programmatici per la piena collaborazione di tutti i livelli di governo volta all'attività di contrasto all'evasione fiscale e finalizzate all'emersione di attività "sommese". Ciò consentirebbe di recuperare le basi imponibili dei grandi tributi compartecipati e rendere efficace il controllo di tutti i tributi erariali in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate.

La legislazione vigente già prevede la partecipazione delle Regioni alle procedure di accertamento ed ha istituito le Commissioni Paritetiche che tuttavia attualmente non hanno effettiva operatività. Si richiede di dar seguito pratico alla normativa strutturando tali Commissioni Paritetiche ed organizzandone l'attività. Il

collegamento con il territorio è indispensabile per un miglior recupero di basi imponibili ed anche per l'impostazione di studi di settore "regionalizzati".

Si segnala, inoltre, che nel 2006 è in scadenza la proroga dei contratti dei concessionari della riscossione. Al riguardo le Regioni sono favorevoli al progetto di istituzione di una S.p.A. per la riscossione e chiedono che venga già prevista la partecipazione delle Regioni e degli Enti locali.

Vi è la necessità, nella logica della razionalizzazione delle spese per la riscossione dei tributi e del recupero di efficienza del sistema della riscossione, di impostare un rafforzamento delle procedure di riscossione attraverso l'istituzione di una Società a totale partecipazione pubblica, mediante l'attribuzione di un ruolo rilevante della partecipazione delle Regioni e degli Enti Locali.

Infatti, attraverso il riconoscimento del ruolo strategico di tali enti nella determinazione delle strategie aziendali della SPA si potrebbe avviare una seria lotta all'evasione fiscale in quanto l'attività di controllo da parte dei "governi di prossimità", coerente con la migliore conoscenza del proprio territorio, risulta particolarmente incisiva. In tale contesto potrebbe essere concertata una apparente centralizzazione delle attività di riscossione, accompagnata dalla presenza sul territorio di Centri di Servizio Regionali per la Fiscalità, a fronte di sistemi di riassegnazione delle risorse fondati sull'automatismo dell'attribuzione all'ente sul cui territorio si sia costituito l'imponibile in percentuale alle somme riscosse. Tali meccanismi, che potrebbero quindi garantire risorse aggiuntive, sarebbero pienamente attivabili a fronte del riconoscimento della compartecipazione ai tributi erariali (per esempio IRE, IVA e accise) nonché della possibilità di istituire tributi di scopo per il sostegno di politiche di investimento sul territorio. Un meccanismo virtuoso di tale dimensione si accompagnerebbe al processo di informatizzazione e digitalizzazione della P.A. Infatti i flussi relativi alle procedure riferite alla riscossione dei tributi potrebbero viaggiare in armonia con l'allestimento dei bilanci dei comuni, delle province e delle regioni.

Le politiche per il personale

La tendenza emersa nelle ultime manovre finanziarie è stata quella di considerare le risorse umane solo ed esclusivamente come costo da contenere in maniera generalizzata e a prescindere da qualunque valutazione di ordine qualitativo. Il meccanismo che dovrebbe portare ad un contenimento dei costi del personale così come disegnato nelle leggi finanziarie passate non produce quindi gli effetti voluti. Si ritiene dunque opportuno individuare un diverso meccanismo di contenimento della spesa per il personale che non uniformi ed appiattisca tutti gli Enti sul dato economico complessivo ma tenga conto delle peculiarità di ciascun Ente.

E' necessario, in via generale, correlare le possibilità di assunzione alla capacità di bilancio dell'Ente, ai servizi erogati ed a parametri di efficienza ed efficacia riferiti a ciascun comparto.

E' altresì opportuno che si rafforzino i meccanismi della contrattazione collettiva pubblica, consentendo alle singole realtà territoriali maggiori margini di autonomia negoziali non predeterminati in termini centralistici.

Il monitoraggio della spesa pubblica

E' necessario che si costituisca un tavolo di monitoraggio della spesa pubblica composta dai diversi livelli istituzionali, per aumentare il grado di trasparenza della spesa nella Pubblica Amministrazione, facendo in modo, in coerenza con il nuovo titolo V della Costituzione, di avere uno strumento condiviso per la verifica costante e puntuale delle spese degli Enti. Ciò è tanto più necessario constatando la pratica a cui ha fatto spesso ricorso l'amministrazione centrale di finanziare numerosi micro-interventi sul territorio riducendo le risorse in settori oggi strategici quali l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo tecnologico. Attraverso lo strumento condiviso di monitoraggio della spesa gli Enti potranno meglio individuare settori di intervento da finanziare con i risparmi possibili che il medesimo sistema potrà far emergere.

Semplificazione e delegificazione

Si evidenzia come sia sempre più urgente rendere la Pubblica Amministrazione più snella ed efficiente attraverso un'azione importante e incisiva di sburocratizzazione e delegificazione. E' necessario individuare modelli di semplificazione che vedano paritariamente impegnati Stato e Regioni su un percorso a fasi, prioritariamente nelle Regioni pronte alla sperimentazione.

La semplificazione, in particolare, deve essere intesa come un insieme di azioni nei diversi settori dai provvedimenti legislativi ai procedimenti amministrativi.

Il Welfare e la sanità:

Un progetto di rilancio delle politiche di welfare territoriale non può prescindere da una forte attenzione alla salute ed alla famiglia, in quanto elemento fondante della comunità, che ne mantiene e garantisce i legami di appartenenza, di identità, di stabilità e di solidarietà.

Tra gli obiettivi concreti possibili di tali politiche, si possono ricomprendere i seguenti:

- determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS);
- adeguamento, almeno ai livelli 2004, del finanziamento del Fondo Nazionale per le Politiche sociali;
- istituzione di un Fondo per la non autosufficienza (in discussione alla Camera);
- forme di sostegno al reddito a favore dei cittadini in condizione di disagio economico, visto anche il mancato avvio del Reddito di ultima istanza, a co-finanziamento Stato-Regioni-Enti Locali;
- approvazione delle modifiche all'attuale ordinamento tributario (al momento in discussione alla Camera), individuando come nuovo elemento di riferimento il quoziente familiare.

- In particolare per quanto riguarda la Sanità si ribadisce l'esigenza di pervenire alla soluzione del pieno finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). E' indispensabile attivare il tavolo di confronto con il Governo sulla questioni economico – finanziarie rimaste sospese per l'anno 2004, in particolare sulla sottostima dei LEA e sugli oneri contrattuali per circa 4,5 miliardi di euro. Inoltre essendo insostenibile il tetto di crescita del 2% annuo è necessario rivedere tale limite nella logica della tenuta del sistema complessivo e, nello specifico, in relazione alla questione dei rinnovi contrattuali.

E' inoltre auspicabile, al fine di agevolare lo sviluppo delle operazioni di project finance nel settore sanitario, a conferma del *favour* governativo sul tema, la definizione di un regime speciale, come quello già operante nel Regno Unito, che permetta di restituire alle aziende sanitarie l'IVA versata sui corrispettivi previsti nelle operazioni di finanzia di progetto (sia corrispettivi per i servizi che per la disponibilità dell'opera).

Politiche del Mezzogiorno e dello sviluppo

L'allocazione delle risorse deve tener conto non solo dei differenti livelli di partenza delle singole realtà, ed anche delle potenzialità di ciascuna di essa in termini di maggior occupazione, reddito e valore aggiunto e del contributo al benessere collettivo e nazionale.

Le Regioni attribuiscono funzione strategica ai Fondi per le Aree sottoutilizzate come strumento per garantire la perequazione tra tutti i territori e per favorire lo sviluppo tecnologico di infrastrutture nel Mezzogiorno i cui esiti abbiano ricaduta sulle Regioni del Sud anche in tema di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico e qualificazione del capitale umano.

A tal proposito, vista la previsione nelle linee guida al DPEF 2006 – 2009 di un tasso di sviluppo previsto per il mezzogiorno inferiore alla media nazionale ed europea si evidenzia la necessità che il Governo si impegni a garantire con fondi ordinari per tali aree una crescita superiore alla media nazionale ed europea nel rapporto tra spesa in conto capitale e PIL. Ciò è tanto più necessario alla luce della difficile trattativa che il Governo sta sostenendo al livello europeo per mantenere inalterati i fondi di coesione e competitività.

La differente dotazione infrastrutturale territoriale è anche conseguenza delle diverse caratteristiche economiche e produttive delle Regioni. E, quindi, deve essere orientato non solo a restringere un *gap* strutturale che guarda al lato dell'offerta di dotazioni senza tenere conto della domanda: tipologia e volume di affari, lavoro e PIL dei territori. L'analisi della spesa del capitale pubblica e della sua relativa intensità va fatta in relazione alla potenzialità di un'area, ovvero alla sua capacità di raggiungere determinati livelli di sviluppo. Sono questi i parametri nuovi che soli possono garantire la produttività del capitale pubblico investito.

Per le questioni di specifico interesse delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, infine, si segnalano inoltre che tutti gli obiettivi di carattere finanziario con riferimento sia ai livelli di spesa che agli aumenti tendenziali devono essere contenuti esclusivamente nel patto di stabilità concordato fra il Governo e la singola regione a statuto speciale e provincia autonoma. Tutte le disposizioni normative statali che hanno per effetto la riduzione dei gettiti dell'Irap, dell'Irpef e loro addizionali, e ogni altro gettito di imposte erariali incidenti sulle relative entrate devono prevedere per le regioni a statuto speciale e per le province autonome specifiche misure di compensazione coerenti sia qualitativamente che quantitativamente con il peculiare ordinamento finanziario regionale.