

# ***PARERE IN ORDINE AL DPEF 2007-2011***

## ***Punto 5) Odg Conferenza Unificata***

### **PREMESSA**

In coerenza con gli obiettivi ed i percorsi di confronto istituzionale e tecnico espressi nelle Linee Guida per il DPEF 2007-2011 il 4 luglio 2006, le Regioni chiedono che, contrariamente a quanto avvenuto con il DPEF in discussione, il Governo provveda ad attivare già in fase di predisposizione del disegno di legge finanziario per il 2007, idonee sedi di valutazione congiunte sui temi di interesse regionale indicati dalle citate Linee Guida.

Tale metodologia di confronto istituzionale è da ritenersi presupposto indispensabile al richiamo di quella responsabilità che le Regioni intendono assumere per il perseguimento degli obiettivi della politica economica nazionale, nonché contenuto essenziale per l'esercizio dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione.

In questo quadro, pur esprimendo una condivisione di fondo sugli obiettivi di equità, sviluppo e governo della spesa pubblica, sui quali le Regioni intendono impegnarsi, si ritiene di poter esprimere un giudizio compiuto solo in riferimento alla costruzione della finanziaria 2007 in quanto rappresenterà la sede nella quale verranno definite le risposte alle questioni di maggior rilievo di seguito specificate.

### **Quadro programmatico in sintesi**

Il Governo formula le misure di aggiustamento del disavanzo e di sviluppo sulla base di un quadro macroeconomico che per il 2006 stima un aumento del PIL dell'1,5% (confermando le previsioni elaborate nell'ambito del DPEF dello scorso anno) ed esprime l'obiettivo di agire su tre tracciati: sviluppo, risanamento ed equità, evidenziando una strategia di coinvolgimento delle regioni e del sistema delle

autonomie. La previsione per il 2007 indica un crescita tendenziale della stessa percentuale (1,5) ed una crescita media annua intorno all'1,2% nel quadriennio 2008-2011. Tuttavia, alcuni provvedimenti di riduzione della spesa eserciteranno una spinta verso il basso con una crescita programmata del PIL pari all'1,2% nel 2007, con una successiva inversione a partire dal 2008 (crescita programmata superiore rispetto a quella tendenziale).

L'azione di raccordo tra sviluppo e aggiustamento strutturale dei conti pubblici dovrebbe portare ad una riduzione del rapporto deficit/Pil stimato in 2,8 per il 2007 (2,2 per il 2008, 1,6 nel 2009, 0,8 nel 2010 e 0,1 nel 2011). Il miglioramento dell'indebitamento netto rispetto al tendenziale (4,1 nel 2007 e nel 2008) corrisponde ad una manovra di circa 20 miliardi di euro al netto di nuovi interventi volti ad obiettivi di sviluppo ed equità per 15 miliardi per un ammontare lordo di risorse da reperire dell'ordine di 35 miliardi di euro (2,3 % del PIL).

La pressione fiscale, nelle proiezioni a legislazione vigente è prevista per il 2007 in calo dal 41,6% al 41% per giungere al 40,7 nel 2011

## **Sistema sanitario nazionale**

Le Regioni rimarcano che tutte le previsioni e le proposte in tema di programmazione sanitaria non possono prescindere dalla definizione di un quadro congruo e certo delle risorse disponibili da definire sulla base dell'analisi degli effettivi costi dei LEA, presupposto per un governo efficace della salute secondo le rispettive responsabilità.

In questo quadro si ribadiscono altresì le richieste regionali riguardanti la definizione del progresso a causa della sottostima dei LEA nonché della insoluta questione relativa alla restituzione delle eccedenze rispetto al tetto della spesa farmaceutica e si rimarca la necessità di assicurare risorse aggiuntive per gli investimenti.

A tal proposito si rileva che dal DPEF non emergono quegli aspetti quantitativi e di certezza in ordine alle risorse da allocare nel breve e medio periodo per il SSN.

In ragione di ciò le Regioni ribadiscono la richiesta che tali aspetti possano trovare risposta all'interno di un Nuovo Patto per la Salute da definirsi prima della pausa estiva e che possa trovare riscontro in ordine ai suoi contenuti nel disegno di legge finanziaria per il 2007.

Nel quadro tendenziale di finanza pubblica, emergente dal DPEF, la spesa sanitaria è stata stimata sulla base di un tasso di crescita medio del periodo 2007-2011 del 3,2%. Tale percentuale tiene conto di una crescita media nel periodo della spesa per beni e servizi nella misura del 5,6%, crescita che sconta un rallentamento a partire dal 2008 in considerazione degli impegni sottoscritti nella Stato-Regioni del marzo 2005, ed include risparmi in materia di personale conseguenti alla manovra finanziaria 2006 (circa lo 0,05% del PIL annui) e di spesa farmaceutica da parte dell'AIFA (pari allo 0,08% del PIL rispetto ad una manovra dovuta di 0,12%). L'ammontare di risorse messe a disposizione del SSN per il triennio 2007-2009 tiene conto per il 2007 di un tasso di crescita lievemente superiore a quello del PIL nominale mentre successivamente la dinamica è prevista in linea col PIL. L'incidenza sul PIL è prevista raggiungere a fine periodo la percentuale del 6,9.

L'obiettivo programmatico dichiarato (nel DPEF) è quello di un mantenimento e, all'occorrenza, rafforzamento dei LEA affiancato da uno sforzo di rientro di tale dinamica di spesa nell'ambito dei vincoli di finanza pubblica. L'ammontare di risorse a

disposizione del SSN per il triennio 2007-2009 – è enunciato nel DPEF - sarà tale da fare in modo che anche il SSN contribuisca alla politica di rientro dei saldi di finanza pubblica senza per questo pregiudicare il mantenimento dei LEA.

Si sottolineano favorevolmente alcune indicazioni nel DPEF su:

- Certezza delle risorse attraverso un impegno da parte del Governo a definire le risorse da destinare al SSN su un arco di tempo di più anni (almeno triennale);
- Autonomia e responsabilità di bilancio (inderogabile) delle Regioni;
- Piano di rientro (entro 2009) attraverso lo stanziamento di un fondo straordinario per gli esercizi 2007-2009 a favore della Regioni con disavanzi, secondo gli accordi che interverranno con il Governo in materia di tutela della salute, parallelamente ad altre misure di affiancamento.
- Rafforzamento del sistema di monitoraggio circa l'erogazione effettiva dei LEA, il miglioramento della qualità dei servizi e la riduzione dei relativi costi.

In parallelo al processo di rientro che deve comunque coniugare responsabilità e solidarietà tra Stato e Regioni, occorre introdurre accanto al fondo di sostegno (straordinario ed aggiuntivo alle risorse dell'ex Fondo sanitario) ed a meccanismi straordinari, anche sanzionatori e a carattere gestionale, dei criteri di premialità che prevedano risorse aggiuntive da utilizzare per investimenti nel settore sanitario a favore delle Regioni che assicurano l'equilibrio nel governo delle risorse.

In ordine alla richiesta regionale per l'istituzione del Fondo per la non autosufficienza non ci si può limitare alla mera confluenza di tutte le risorse già oggi impegnate nel settore. D'altro canto sul versante dell'equità si tratta di condividere una proposta di soluzione per l'emergenza abitativa al fine di garantire stabilità e certezza alle famiglie.

### **Governi locali, federalismo fiscale e Patto di stabilità interno.**

Nel DPEF si pone l'accento sulla necessità di pervenire ad una forma compiuta di federalismo fiscale, ritenuta condizione indispensabile affinché i governi locali possano svolgere compiutamente le loro funzioni e garantire l'equilibrio dei conti pubblici. In un quadro di riferimento con caratteri di stabilità e rispetto di autonomia gestionale degli enti territoriali è fondamentale che si ripensi il patto di stabilità con l'abbandono del metodo dei tetti su specifiche categorie di spesa e il ritorno all'introduzione di vincoli per il saldo di bilancio e la dinamica del debito. Le voci relative alla sanità sono mantenute fuori dal patto e trattate con strumenti specifici.

Si ritiene coerente con l'autonomia finanziaria regionale l'impostazione di un Patto di Stabilità interno basato sul sistema dei saldi finanziari come indicato nel Documento di programmazione, tuttavia si segnala la necessità di recuperare la dimensione del Patto connessa alla crescita e quindi agli investimenti. Quest'ultimi, compresi quelli riguardanti i cofinanziamenti di programmi UE, non devono essere penalizzati né sotto il profilo della spesa per l'intervento né per gli oneri connessi.

Devono inoltre essere introdotti meccanismi incentivanti - non solo di tipo finanziario – dei comportamenti virtuosi accanto ai già previsti meccanismi sanzionatori.

Parte essenziale del Patto è la piena attivazione del sistema informativo dei conti pubblici (SIOPE) in grado di aiutare il controllo della spesa, facilitando il coordinamento delle politiche di bilancio ed assicurando la trasparenza dei conti.

E' prevista l'istituzione di un organismo adibito al coordinamento ed al monitoraggio delle relazioni finanziarie intercorrenti tra i livelli di governo.

Circa la natura di questo organismo si richiamano le indicazioni regionali per una Commissione mista che possa svolgere sia le funzioni di monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica e di formulazione di proposte razionali in tema di programmazione e controllo della spesa sia la ripresa del tema del federalismo fiscale.

Si dovrà inoltre verificare congiuntamente il rapporto tra competenze (e non solo di quelle trasferite) e relativo finanziamento per misurarne l'adeguatezza rispetto alla allocazione delle responsabilità nei diversi livelli istituzionali, nonché per valutare la congruità complessiva delle risorse (con riferimento alla media degli stanziamenti di un triennio), con il duplice obiettivo di costituire un Fondo unico nel quale far confluire tutte le risorse di competenza regionale ai sensi del Titolo V della Costituzione e di eliminare le sovrapposizioni organizzative e amministrative corrispondenti.

Nel DPEF è previsto il completamento del federalismo fiscale secondo un percorso condiviso, attraverso un rafforzamento delle sedi di confronto, di definizione su un orizzonte pluriennale delle risorse da destinare alla spesa di competenza di Regioni ed Enti Locali. A questo fine non si può che fare riferimento ai contenuti espressi nel

documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale già condiviso da tutto il sistema delle autonomie.

Nel documento sono inoltre esplicitati i seguenti principi:

- L'assetto definitivo delle relazioni finanziarie tra i diversi governi dovrà prevedere meccanismi di perequazione in maniera da garantire le prestazioni essenziali su tutto il territorio nazionale.
- Gli spazi di effettiva autonomia tributaria dovranno garantire a livello locale margini sufficienti a far fronte alle eventuali eccedenze di spesa per le prestazioni essenziali ed a consentire il finanziamento di eventuali prestazioni addizionali.

Nel merito dei due assunti sopra esplicitati va evidenziato che i meccanismi perequativi dovranno approssimare i livelli delle capacità fiscali pro-capite senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale. Nello stesso tempo gli spazi di effettiva autonomia non dovranno limitarsi a garantire adeguata flessibilità fiscale per il soddisfacimento delle prestazioni essenziali, ma esplicitarsi attraverso la definizione di un sistema di finanza pubblica territoriale tale da consentire alle Regioni di svolgere pienamente quel ruolo di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" previsto nella legislazione concorrente dell'art. 117 Cost..

Nella determinazione dei principi fondamentali della finanza locale lo Stato deve tra l'altro 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, nonché per le regioni del Mezzogiorno l'introduzione del principio e di alcuni strumenti di fiscalità di vantaggio .

## **Infrastrutture, Trasporti, Casa e Politiche per il Mezzogiorno**

A fronte della richiesta delle Regioni di impostare un Patto per lo sviluppo che contempra tra le priorità anche il sistema infrastrutturale, si evidenzia che l'allegato relativo alle infrastrutture non è stato elaborato con il coinvolgimento delle Regioni che risultano ancora una volta estromesse da un fondamentale processo decisionale destinato ad incidere sulle loro rispettive realtà.

Si ribadisce, in linea con il documento già predisposto dalle Regioni il 28 giugno 2006, l'attivazione di un *tavolo permanente Governo – Regioni* per mettere in atto scelte strategiche condivise, con forme di reale coinvolgimento delle Regioni nella programmazione delle opere di interesse nazionale per assicurarne la coerenza con quelle di livello regionale. Tale coinvolgimento dovrà riguardare, tra l'altro, lo sviluppo dei progetti appartenenti alle reti europee TEN, i contratti di programma Stato/FS, i programmi triennali e decennali dell'ANAS, oltre che i piani finanziari delle società concessionarie della stessa ANAS, nonché le determinazioni relative ai servizi, alla sicurezza e ai pedaggi autostradali.

In considerazione della denunciata carenza di risorse ed al numero eccessivo di progetti previsti dai diversi documenti di pianificazione, il tavolo permanente potrà contribuire ad individuare le strategie da seguire e le priorità da adottare nella realizzazione delle opere infrastrutturali e, più in particolare, delle opere ferroviarie, metropolitane e stradali, valutando, peraltro, fonti alternative per reperire le risorse necessarie a garantire la prosecuzione delle attività dei cantieri già aperti e di quelli in via di apertura, oltre che per assicurare i finanziamenti per il piano straordinario di intervento e la messa in sicurezza delle strade.

Un'attenzione particolare il tavolo dovrà, inoltre, riservarla alla legge di riforma e alla classificazione dei porti nonché a quei provvedimenti che possano rendere

integralmente disponibili le risorse destinate agli investimenti per l'infrastrutturazione anche delle piattaforme logistiche con funzioni di retroportualità.

Le Regioni rimarcano la necessità di una condivisione preventiva sulle scelte e sulle azioni strategiche relative ad un capitolo, come quello delle infrastrutture, fondamentale in quanto volano di sviluppo.

Con riferimento alle problematiche dei trasporti, le Regioni ritengono che tale tema abbia una valenza nazionale per cui chiedono al Governo di riassegnare al Trasporto pubblico locale la dignità di questione di rilevanza nazionale.

Vanno messi a punto efficaci strumenti che consentano, in tempi brevi, il recupero della sostenibilità finanziaria dei servizi di trasporto pubblico e la realizzazione di investimenti volti al miglioramento della qualità del servizio stesso ed all'incremento della sua offerta. In questa prospettiva si pone quindi la necessità di istituire un fondo pluriennale destinato al trasporto pubblico.

Gli obiettivi da perseguire e le relative iniziative da adottare si possono così sintetizzare:

1. garantire un pacchetto di provvedimenti che consenta di avere risorse e strumenti adeguati per il rilancio del TPL:
2. procedere al riequilibrio fra i compiti trasferiti alle Regioni in materia di trasporto ferroviario e le relative risorse finanziarie:
3. modificare quei provvedimenti che hanno comportato limitazioni agli investimenti per l'acquisto di beni e servizi finalizzati all'esercizio del trasporto pubblico:

4. lanciare un piano nazionale pluriennale per l'acquisto di materiale rotabile ferroviario, metropolitano, metrotranviario e automobilistico con il ricorso a moderne operazioni finanziarie e con il contributo delle Regioni:

Stesso rilievo nazionale assume l'emergenza abitativa per la quale le Regioni chiedono la riattivazione di una politica della casa che operi attraverso strumenti di intervento da condividere con le Regioni ed investa sia il settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica che l'ambito delle misure di sostegno alla locazione ex art. 11, Legge 431, per offrire risposte adeguate e garantire certezze alle famiglie.

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 con particolare riferimento alle nuove generazioni. Le Regioni ritengono altresì necessarie politiche e misure a favore delle Regioni in ritardo di sviluppo per colmare i gap strutturali e infrastrutturali esistenti tra i territori anche attraverso l'introduzione del principio e di alcuni strumenti di fiscalità di vantaggio. Ovviamente in una situazione di risorse scarse, il problema da porsi, oltre alla solidarietà tra aree a diverso sviluppo, è la valutazione della produttività del capitale pubblico investito.

In conclusione, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ribadisce l'essenzialità di proseguire nel rapporto tra Governo centrale e Regioni mediante confronto, dialogo, concertazione al fine di pervenire a scelte condivise nella declinazione concreta della manovra finanziaria 2007-2011.

Roma, 19 luglio 2006