

1. Il parere delle Regioni sulle manovre di finanza pubblica

Nell'affrontare la manovra di bilancio per l'esercizio 2004 e pluriennale 2004 - 2006, pare opportuno inquadrare la stessa nel più ampio scenario della finanza pubblica in generale e della finanza regionale in particolare.

Al fine di rendere maggiormente comprensibili le delicate interazioni fra l'una e l'altra e le circostanze di fatto in cui le Regioni sono chiamate ad esplicitare i propri compiti di governo pare necessario, fra l'altro, richiamare il documento contenente le "Prime valutazioni delle Regioni sui documenti della manovra finanziaria 2004" approvato dalla Conferenza dei Presidenti nella seduta dell'8 ottobre 2003 e consegnato nel corso dell'audizione presso le Commissioni congiunte Bilancio di Senato e Camera del 9 ottobre 2003.

Nell'ambito di tale documento le Regioni hanno evidenziato quanto segue:

"Nel documento di osservazioni al DPEF 2004-2007 le Regioni avevano chiesto che la legge finanziaria 2004 venisse preparata con un metodo improntato al nuovo titolo V della Costituzione, ma ancora una volta si deve registrare che è stata persa un'altra occasione per scrivere una legge finanziaria improntata ai principi costituzionali.

Le Regioni sottolineano che la manovra determina una situazione di insostenibilità finanziaria resa ancor più accentuata dalla circostanza che è effettuata, in gran parte, con decreto legge.

Per questo le Regioni sottolineano 5 questioni fondamentali la cui risoluzione è ineludibile per evitare il collasso del sistema regionale che, come anello più debole del sistema Paese, rischia, con questa manovra finanziaria, di essere il livello di governo più penalizzato:

1. Copertura oneri di assistenza sanitaria per gli immigrati regolarizzati: l'accordo dell'8 agosto 2001 stabiliva che "il Governo si impegna ad accompagnare eventuali variazioni in incremento dei Livelli Essenziali di Assistenza, decise a livello centrale, con le necessarie risorse aggiuntive". A seguito della "legge Bossi - Fini" sulla emersione e sulla regolarizzazione dell'immigrazione extracomunitaria le Regioni sono state gravate dei conseguenti oneri senza l'accompagnamento delle necessarie risorse aggiuntive in difformità dall'Accordo dell'8 agosto 2001.
2. Sottostima del fabbisogno sanitario nazionale: il tavolo di monitoraggio sui Livelli Essenziali di Assistenza ha concluso nel mese di luglio scorso la rilevazione sui costi dell'assistenza sanitaria per il 2001 evidenziando un disavanzo di 7.549 miliardi di lire (3,9 miliardi di Euro). Lo Stato pertanto non può considerare esaustivo il livello di finanziamento indicato nell'accordo dell'8 agosto 2001, ma dovrà verificarne la congruità sulla base dei lavori dei tavoli di monitoraggio e verifica

sui LEA effettivamente erogati e sulla corrispondenza ai volumi di spesa stimati. Per il 2004 le Regioni segnalano una sottostima di circa 5 miliardi di Euro. La situazione è resa ancor più grave dal fatto che alle Regioni è stata bloccata la possibilità di utilizzare le leve fiscali (IRAP e addizionali IRPEF) per fare fronte alle responsabilità che l'Accordo dell'8 agosto 2001 ripartiva tra Stato e Regioni.

3. Adeguamento delle risorse di cassa per il fabbisogno sanitario: le Regioni, in attuazione dell'accordo dell'8 agosto 2001, concordano sul fatto che i tavoli di monitoraggio sugli adempimenti della spesa sanitaria debbano costituire la premessa per l'erogazione a saldo delle risorse, tuttavia l'attuale applicazione di questo meccanismo determina una dilazione nei tempi di erogazione delle risorse (per il 2002 restano scoperti 7,8 miliardi di Euro e per i primi 10 mesi del 2003 risultano scoperti circa 4 miliardi di Euro) insostenibile per le casse regionali e tale da mettere in crisi il sistema delle piccole e medie imprese del settore. Occorre quindi modificare in via legislativa le procedure e l'ammontare delle somme anticipate, assicurando altresì tempi certi nell'erogazione di tali anticipazioni.
4. Assicurare la continuità nel trasferimento di risorse per il decentramento amministrativo: nel 2004 rischia di aprirsi un vuoto legislativo che impedirebbe di garantire e assicurare la continuità di detti trasferimenti in quanto la legge finanziaria 2003 ne differiva la proroga al 1 gennaio 2004, ritenendo che nel 2003 gli stessi potessero confluire nel meccanismo del Dlgs. 56/2000. Poiché tale convergenza ormai pare non realizzabile, occorre nella legge finanziaria 2004 una norma che differisca il regime dei trasferimenti, quanto meno, al primo gennaio 2005.
5. Esclusione degli oneri aggiuntivi del contratto del personale regionale per il biennio 2002 - 2003 dal Patto di Stabilità Interno: le Regioni, come già previsto per gli Enti locali, chiedono l'esclusione di tali oneri.

Le Regioni pur dando atto che il d.d.l. finanziaria 2004 ha accolto 3 richieste che le Regioni avevano avanzato nei precedenti anni (IVA trasporto, esternalizzazione dei servizi da parte delle aziende sanitarie, e, in misura fortemente parziale, gli oneri per il contratto per il comparto sanitario biennio 2002 - 2003), tuttavia rilevano che l'impostazione della manovra è permeata da elementi di centralismo in materie di competenza regionale, non sblocca lo stato di stallo in cui versa l'attuazione del federalismo fiscale e introduce nuove incertezze nel sistema di finanza regionale.

Alcune valutazioni nel merito delle misure di impatto sul sistema regionale

Preliminarmente le Regioni prendono atto della nota di aggiornamento al DPEF 2004 - 2007 che ha riadeguato il quadro delle previsioni macroeconomiche con particolare riferimento:

- all'andamento del PIL per l'anno 2003 (+ 0,5%) e per il 2004 (+ 1,9%);
- al livello dell'indebitamento netto (2,2%) facendo slittare al 2007 l'obiettivo di pareggio;

- all'incidenza del debito sul PIL (105% nel 2004) che solo nel 2007 scenderà al di sotto del 100% (98,6).

Le Regioni rilevano, come si diceva in premessa, che l'impostazione della manovra è caratterizzata da elementi di centralismo, non sblocca lo stato di stallo del federalismo fiscale e introduce nuove criticità e incertezze nella finanza regionale.

Emblematici di questi tre indirizzi sono:

- le numerose disposizioni che introducono modifiche normative, organizzative e finanziarie in settori anche di competenza regionale quali ad esempio l'agricoltura, l'edilizia residenziale, le politiche sociali, l'incentivazione alle imprese, la sanità, il settore idrico, il diritto allo studio universitario;
- la riduzione della questione del federalismo fiscale alla mera proroga fino al 2004 dei tempi dell'Alta Commissione;
- alcune specifiche disposizioni, quali, a titolo esemplificativo, quelle sottoelencate, che riversano oneri finanziari assai consistenti su una finanza regionale che nello stallo del federalismo fiscale non dispone di alcun mezzo per farvi fronte:
 - Fondo lotta alla droga (art. 13, comma 4): vengono escluse dal Fondo per le politiche sociali le risorse per la lotta alla droga delineando una sottrazione di risorse al Fondo indistinto che veniva assegnato alle Regioni per la parte prevalente.
 - Istituzione reddito di ultima istanza (art. 16): il concorso dello Stato per questa finalità dovrebbe essere supportato da adeguate nuove risorse che non risultano indicate; questo nuovo intervento prefigura quindi un'ulteriore sottrazione di risorse al Fondo per le politiche sociali ed un onere a carico delle Regioni.
 - Fondo per le aree sottoutilizzate e fondo per gli investimenti: le Regioni, come già evidenziato in occasione della precedente legge finanziaria, pur condividendo l'obiettivo di incrementare l'efficacia e l'efficienza del finanziamento degli investimenti, ribadiscono la necessità di superare la gestione centralizzata dei Fondi che confligge con l'autonomia delle Regioni, dirette responsabili dello sviluppo dei propri territori. Si richiama, inoltre, l'attenzione sulla norma che estende le procedure CIPE in materia di monitoraggio, revoca e riprogrammazione a tutti gli interventi stabiliti negli Accordi di programma quadro per la quale sarebbe opportuno concordarne l'attuazione.
 - Articolo 50 Legge finanziaria: le Regioni ritengono che questo articolo precostituisca vincoli ed obblighi alle stesse in materia di politiche di investimento e di indebitamento e che il relativo meccanismo di compartecipazione finanziaria debba scaturire solo da obblighi reciprocamente

concertati. Comunque le Regioni ritengono condivisibile il principio di attivare sinergie finanziarie, ma lo ritengono attuabile solo quando sarà realizzato il sistema del federalismo fiscale. Le Regioni chiedono quindi l'eliminazione dei commi 2 e 3 di detto articolo.

- Articolo 51 del decreto legge: riversa in altri settori, anche di spesa di investimento, le eventuali difficoltà finanziarie verificatesi in campo sanitario, depauperando gli interventi per le aree sottoutilizzate di 350 milioni di Euro. Le Regioni chiedono che l'articolo venga soppresso.

Analizzando nel merito i contenuti dei provvedimenti che costituiscono la manovra le Regioni evidenziano alcune questioni sulle quali richiedono una risposta puntuale e positiva.

Federalismo fiscale e decentramento amministrativo

Le Regioni esprimono l'esigenza che il termine di scadenza 2004, previsto dall'articolo 3, comma 5 del d.d.l. finanziaria, sia inteso non come conclusione dei lavori dell'Alta Commissione ma come termine per la presentazione in Parlamento del disegno di legge attuativo dell'articolo 119 in maniera tale che questa legislatura sia quella fondativa del Federalismo fiscale.

Le Regioni chiedono che in tempi estremamente rapidi sia posto all'O.d.G. ed approvato in Conferenza Unificata l'Accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, avuto riguardo al fatto che fin dalla primavera scorsa le Regioni e gli Enti locali hanno presentato al Governo una proposta di contenuti sottoscritta da entrambi. Le Regioni annettono importanza vitale a questo punto per due motivi:

- a) è il primo passo concreto e indispensabile per consentire all'Alta Commissione di dare avvio ai propri lavori;
- b) viene in tal modo restituito alle Regioni lo strumento più rilevante di autonomia finanziaria a loro disposizione, la cui possibilità di utilizzo è stata sospesa in maniera stridente con i principi stabiliti dall'art. 119.

In attesa che il nuovo sistema possa esplicitare la propria azione, attualmente la situazione della finanza regionale è caratterizzata da una "impasse" sul decreto legislativo n. 56/2000; al riguardo le Regioni segnalano di intervenire attraverso queste proposte, in maniera da risolvere problemi finanziari estremamente gravi e la cui soluzione è prorogabile:

- 1) l'articolo 13, comma 3 del Dlgs. 56/2000 limita al triennio 2001 - 2003 l'applicazione del fondo di garanzia per il ristoro di minori entrate Irap e Addizionale Irpef 0,5%; questo nell'assunto che a decorrere dal 2004 fosse pienamente a regime l'impianto del Dlgs. 56/2000. Dal momento che questa prospettiva non si è realizzata le Regioni ritengono indispensabile una proroga dell'applicazione

cazione del fondo di garanzia fino all'entrata in vigore del nuovo sistema di federalismo fiscale; al riguardo allegano specifico emendamento;

- 2) l'articolo 6, comma 1 del Dlgs. 56/2000 prevedeva la confluenza dei trasferimenti del decentramento amministrativo nel sistema di finanziamento attraverso la fiscalità. La legge finanziaria 2003 all'articolo 30, comma 4 aveva disposto proroga al 1° gennaio 2004 del regime dei trasferimenti. Poiché entro l'anno 2003 non pare possibile assicurare la sostituzione dei trasferimenti con le risorse fiscali del decreto legislativo 56/2000, le Regioni chiedono che il sistema dei trasferimenti venga prorogato per tutto l'anno 2004 ed allegano specifico emendamento. Per altro già nel parere sul DPEF 2004 - 2007 le Regioni avevano segnalato la necessità di un confronto immediato Stato Regioni per pervenire ad una soluzione concordata di modifica dei meccanismi del federalismo fiscale definiti dal Dlgs. 56/2000 in coerenza con i contenuti degli articoli 117 e 119 della Cost. tenendo anche presenti le caratteristiche di ridotte dimensioni territoriali. Le Regioni allegano specifico emendamento;
- 3) l'avvio del processo di trasferimento delle risorse ancora allocate nel bilancio dello Stato e relative a materie di competenza regionale ai sensi del Titolo V della Costituzione, come già evidenziato nel parere delle Regioni sul DPEF 2004 - 2007;
- 4) l'articolo 30, comma 2 della legge finanziaria 2003 stanziava per gli anni 2003 - 2004, 342,5 milioni di Euro per recuperare le minori entrate per diminuzione del gettito accisa benzina non compensate dalla tassa automobilistica. Al riguardo le Regioni segnalano la necessità di dare continuità di finanziamento a tale intervento fino all'entrata in vigore del nuovo sistema di federalismo fiscale.

Sanità

La situazione di stallo in cui si trova l'applicazione del decreto legislativo 56/2000 crea alle Regioni insostenibili deficienze di cassa nel settore della sanità. A tal fine devono essere individuati nuovi meccanismi per commisurare in maniera più congrua le anticipazioni all'effettivo fabbisogno stanziato. Pertanto le Regioni chiedono uno specifico emendamento, così come specificato nel documento di approfondimento delle tematiche della Sanità, per elevare dal 2004 le anticipazioni sanitarie al 98% del predetto fabbisogno di competenza, fermi restando gli adeguamenti ed i conguagli conseguenti agli esiti del tavolo di monitoraggio previsti dall'Accordo 8 agosto 2001.

A seguito delle recenti misure (legge Bossi - Fini) di emersione e regolarizzazione dei flussi di immigrazione dai paesi extracomunitari sono venute a carico del fabbisogno sanitario delle Regioni le spese per l'erogazione dei servizi di assistenza agli immigrati regolarizzati. Le Regioni chiedono che questo fabbisogno non computato nell'ambito degli accordi dell'8 agosto 2001 venga coperto con risorse aggiuntive come è stato peraltro ripetutamente richiesto e che venga ripartito tra le Regioni sulla base delle quote di immigrati regolarizzati per ciascun territorio. A tal fine le Regioni chiedono l'introduzione di un

sistema annuale di censimento dei "regolarizzati" che devono beneficiare dell'assistenza sanitaria per la quale occorre il riconoscimento del fabbisogno finanziario aggiuntivo. Vanno altresì quantificate le spese di prima assistenza (per i primi 60 giorni) da richiedere al Ministero degli Interni.

Le Regioni segnalano altresì che in materia di sanità il Governo ha adottato con effetto immediato delle misure contenute nel decreto legge di correzione dei conti pubblici (art. 48 su tetto di spesa per assistenza farmaceutica e art. 50 - monitoraggio e controllo della spesa sanitaria) che in maniera unilaterale modificano l'accordo dell'8 agosto 2001 e attivano iniziative onerose che rischiano di duplicare attività di controllo già attivate dalle Regioni stesse in materia di prescrizioni mediche. Questo metodo è inaccettabile da parte delle Regioni e pertanto, fin da adesso le stesse ritengono necessario che il Governo elimini l'articolo 48 e modifichi l'articolo 50 in maniera da limitare la nuova procedura di controllo solo a quelle regioni che finora non hanno attivato gli interventi a riguardo.

Per quanto riguarda i costi per il rinnovo dei contratti in sanità (art. 10, comma 6) le risorse previste sono pari a 550 ml di Euro nel 2004 e 275 ml di Euro a decorrere dal 2005. Tali somme rappresentano un finanziamento assolutamente sottostimato di tali costi. Inoltre, nella finanziaria non sono previste risorse per il secondo biennio economico dei contratti.

Con riferimento alla spesa in c/capitale per l'edilizia sanitaria, le Regioni sottolineano che lo stanziamento previsto nella Tabella D deve essere integrale rispetto alla quantificazione già formulata nel parere al DPEF 2004 - 2007, pari a 4.820 ml. di Euro, necessari per completare il quadro finanziario degli investimenti già programmati in attuazione dell'art. 20 della L. 67/88.

Osservazioni su altre misure

- Patto di stabilità spese personale (art. 10, comma 5): le Regioni chiedono che la maggior spesa degli oneri del rinnovo del contratto per il biennio 2002 - 2003 sia esclusa dei livelli di spesa da considerare ai fini del rispetto del patto di stabilità interno così come già previsto per gli Enti locali.
- Personale assunzioni (art. 11): le misure in tema di personale confermano i principi e l'impostazione della finanziaria 2003; concretano interferenza nell'autonomia organizzativa delle Regioni condizionando le politiche regionali in tema di assunzioni ai criteri contenuti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare previo accordo fra Governo Regioni e Autonomie. Non risulta neppure giustificata, seppur inquadrata nel concorso del sistema delle autonomie al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, la richiesta di un'autocertificazione del rispetto delle disposizioni del patto di stabilità interno ai fini delle assunzioni. In deroga ai limiti sono consentite le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle Regioni il cui onere sia coperto dai trasferimenti statali compensativi: va evidenziato al riguardo il ritardo nel trasferimento del personale e delle risorse per la compensazione monetaria di quello non trasferito ribadendo la necessità di con-

cludere immediatamente i procedimenti come più volte evidenziato sui tavoli di monitoraggio.

- Disciplina delle attività di garanzia (art. 13, comma 25 del Decreto Legge): le risorse del Fondo di Garanzia costituito presso il Mediocredito centrale S.p.A. sono conferite ad una costituenda società per azioni, sottraendole così ad una gestione "regionalizzata" degli interventi di garanzia a favore dei sistemi regionali delle imprese, così come invece previsto dalle norme sul decentramento amministrativo.
- Servizi pubblici locali (art. 14 del Decreto Legge): le Regioni propongono un emendamento per tutelare la competenza esclusiva di settore riservata alle Amministrazioni Regionali dall'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla Legge Cost. n. 3/2001. In particolare le Regioni che hanno disciplinato la materia del trasporto pubblico regionale e locale hanno già svolto le gare e aggiudicati i servizi automobilistici di trasporto pubblico locale, e quindi la riforma è in corso di attuazione. L'emendamento proposto intende, da un lato, salvaguardare la disciplina regionale, e, soprattutto, le azioni intraprese dalle Regioni e dagli Enti locali per aprire il settore al mercato e alla concorrenza, dall'altro è anche volto ad eliminare situazioni di disparità di trattamento tra gli operatori. Infatti, alcune aziende pubbliche locali non sono riuscite ad aggiudicarsi i servizi messi a gara dal proprio Ente e non potranno nemmeno partecipare ad altre gare in quanto gli Enti, avvalendosi delle norme introdotte dal D.L., potranno consentire alle proprie aziende di mantenere l'attuale posizione di monopolio.
- Articolo 32 del Decreto Legge "Condono edilizio": alcune Regioni hanno espresso forte contrarietà, ritenendo la norma incostituzionale non solo perché lesiva delle competenze regionali, ma soprattutto perché dannosa rispetto al buon governo e all'equilibrio del territorio, diseducativa per il rispetto della legalità e negativa per la finanza locale.
- Articolo 49 del Decreto Legge "Esternalizzazione di servizi": le Regioni valutano positivamente tale disposizione e chiedono che la stessa possa essere applicata anche per le esternalizzazioni già effettuate, che non hanno potuto beneficiare di tale agevolazione.

Infine le Regioni evidenziano la necessità che la legge finanziaria preveda una misura per assicurare alle regioni le risorse aggiuntive relative ai gettiti Irap e Addizionale Regionale all'Irpef, realizzate a seguito del condono fiscale disposto dalla precedente Legge Finanziaria 2003."

Nella Conferenza Unificata straordinaria del 6 novembre 2003, le Regioni e gli Enti locali, constatata l'indisponibilità del Governo ad accogliere le proposte di modifica presentate, hanno espresso parere negativo sulla manovra finanziaria per il 2004.

2. Il Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e pluriennale 2004-2006

Da tre anni la relazione di bilancio della nostra Regione inizia riportando, tra l'altro, il testo del documento con il quale la Conferenza dei Presidenti esprime il parere sulla manovra finanziaria approvata dal Governo.

Documento unanimemente condiviso, quest'anno come gli anni precedenti, che esprime un crescente allarme per il contesto istituzionale e soprattutto finanziario in cui le Regioni si trovano ad operare.

Si denuncia una costante nei comportamenti e nelle scelte compiute dal Governo che rende impossibile, per le Regioni, una credibile programmazione delle azioni e degli impegni, nel breve e medio periodo, stante il continuo mutare dei riferimenti legislativi e finanziari. Così come risulta difficile la ricerca di contromisure per neutralizzare le conseguenze e gli effetti restrittivi, inopinatamente imposti, sui servizi sociali e pubblici aventi caratteristiche di essenzialità quali, ad esempio, sanità, casa, trasporti e viabilità.

Le Regioni hanno partecipato attivamente al contenimento della spesa pubblica rispettando i vincoli imposti dal patto di stabilità interno. Gli ulteriori vincoli all'autonomia delle Regioni, vincoli finanziari, organizzativi e gestionali, tradiscono una volontà centralistica tendente ad imporre un diverso ruolo dell'istituzione e dell'intervento pubblico in campo sociale ed in campo economico.

La legislatura che doveva essere di transizione per la realizzazione dell'assetto federalista del nostro Paese ha ormai girato la boa di metà mandato ed il Governo non ha attivato gli strumenti legislativi predisposti per l'avvio di tale processo: il federalismo fiscale normato dal Dlgs. 56/2000 è stato bloccato; la fiscalizzazione dei trasferimenti che oggi finanziano le spese nei settori le cui competenze sono state trasferite alle Regioni con i DPCM Bassanini, non è stata attuata; l'autonomia fiscale e tributaria è sospesa.

Questa paralisi operativa è accompagnata dalla sempre più ampia divaricazione fra gli stanziamenti previsti a favore delle Regioni e l'effettiva erogazione delle risorse, divaricazione che indica la drammatica conseguenza di confondere le previsioni con gli auspici. Purtroppo la crescita del Pil non è sufficiente auspicarla per averla, limitandosi a guardare "in televisione" la ripresa dell'economia mondiale, per riprendere l'efficace espressione usata a Dubai dal capo economista del Fondo Monetario Internazionale, Kenneth Rogoff.

Tutto questo rende arduo, per tutte le Regioni italiane, definire una strategia finanziaria e bilanci con caratteristiche di equilibrio, di solidità strutturale e pienamente rispondenti alle esigenze delle nostre comunità.

Ai fini della predisposizione del Bilancio di previsione per il 2004 e pluriennale 2004 - 2006, la Regione, pur consapevole del difficile contesto operativo, ha tuttavia teso a salvaguardare i livelli essenziali dei servizi erogati ai cittadini e ad assicurare adeguata copertura a tutte quelle spese che, per loro natura, rivestono carattere di obbligatorietà.

Considerato che il progetto è stato predisposto sulla base della legislazione vigente, è necessario sottolineare che una particolare attenzione è stata rivolta alla parte spe-

sa, al fine del suo contenimento pur garantendo alla Giunta il supporto finanziario indispensabile al pieno dispiegamento delle capacità operative volte all'attuazione delle politiche nei confronti della società regionale.

La Giunta regionale ha continuato a perseguire gli obiettivi posti alla base del proprio programma di governo, ponendo, al centro della manovra per il 2004, gli interventi rivolti all'innovazione, alla formazione, alla casa, ai servizi sanitari e sociali, all'assetto del territorio e al sostegno del tessuto economico regionale.

Gli stanziamenti dei capitoli di spesa sono stati determinati in base alle esigenze funzionali e agli obiettivi concretamente perseguibili, tenendo conto delle funzioni e dei servizi istituzionali da assicurare e procedendo ad una attenta considerazione della spesa nel suo complesso.