



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

12/74/CU6/C2

PARERE SUL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2012 E RELATIVO ALLEGATO

Punto 6) O.d.g. Conferenza Unificata

La legge 196/2009 prevede all'art. 7 che il Documento di Finanza Pubblica sia presentato alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari ed entro lo stesso termine alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale esprime il proprio parere in tempo utile per le deliberazioni parlamentari.

Il DEF è stato presentato dal Consiglio dei Ministri il 18 aprile ed è già stato approvato dal Parlamento.

Il DEF avrebbe dovuto essere posto in discussione nella Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che non si è ancora insediata pur avendo le Regioni sollecitato l'insediamento con lettera del 7 marzo scorso, e non è stato discusso neanche nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale la "sede" di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie fra Governo - Parlamento e Autonomie territoriali.

Né sono state fornite preventivamente le indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati fissati nel DEF "e le regole per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza" (art.8 legge 196/2009 come modificato dalla legge 39/2011).

L'iscrizione a posteriori all'o.d.g. della Conferenza Unificata del parere delle Regioni e Province autonome al DEF 2012 assume quindi la valenza di una presa d'atto, oltre tutto su un documento parziale in quanto da completare con il "Provvedimento contenente le norme per la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi" che mira a rivisitare i trend storici di spesa. Tale criticità verrebbe amplificata ove si mirasse a ridefinire il concorso anche della Autonomie alla spesa pubblica.

L'assenza di condivisione dei dati macroeconomici aggiornati e delle politiche che il Governo intende perseguire indebolisce l'azione delle istituzioni che più che mai in questo momento dovrebbe essere all'unisono.

Le Regioni ricordano l'equiordinazione dei livelli istituzionali previsto dalla Costituzione e la necessità di un cambiamento culturale dell'Amministrazione centrale.

Il lavoro di confronto e coinvolgimento fra Governo e Autonomie locali, arricchitosi durante la redazione della legge 42/2009, aveva il suo fondamento nel fatto che la condivisione dei dati (costruzione e gestione) era all'origine dell'accordo per avviare il federalismo fiscale dalla base in quanto ogni soggetto sarebbe stato consapevole e coinvolto nel processo da subito.

Le Regioni sono sottoposte a numerosi controlli, alcuni anche molto limitanti della loro autonomia; con il decreto legislativo "Premi e sanzioni" sono stati introdotti, ad esempio, ulteriori sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità; l'inventario di fine mandato; ispezioni dal parte del MEF (art. 14 della legge 196/2009), quindi sono previsti vincoli di budget dalla normativa sul patto di stabilità.

Tali sistemi di controllo e sanzione non sono previsti con la stessa modalità e con i medesimi effetti nei confronti delle amministrazioni centrali che ad oggi non applicano simili meccanismi di controllo della spesa per cui non sono previste sanzioni interne ai Ministeri in caso di sfondamento dei budget o mancata realizzazione degli obiettivi.

Ulteriore elemento critico, sono le disposizioni del d.l. "Salva Italia" in tema di Province che pongono questioni così rilevanti da non poter essere affrontate e risolte se non attraverso un serrato confronto e una forte collaborazione istituzionale, in particolare, fra Stato e Regioni.

Non si sta ragionando, infatti, di una semplice sperimentazione, ma dell'avvio di un complesso e intricato percorso di riordino e che tale processo - per l'incidenza che può avere sul rapporto tra cittadini e istituzioni soprattutto in termini di qualità delle prestazioni e di contenimento della spesa pubblica - non può essere lasciato in sospeso né calato dall'alto.

La situazione appare "delicata" almeno sotto due punti di vista: a) stato di sospensione della democrazia nelle Province commissariate o in via di commissariamento nel senso che non si dà ai cittadini la possibilità di eleggere direttamente il consiglio e il presidente della rispettiva provincia; b) venir meno di punti di riferimento importanti, quali sono appunto le province, in relazione all'esercizio di funzioni anche strategiche che, almeno formalmente, le province stesse hanno ancora in capo.

Lo Stato stesso non risulta che si stia attivando per la riallocazione delle funzioni nelle materie di propria competenza.

Si aggiunga che il percorso di attuazione della normativa statale, oltre a scontare serie incertezze quanto alla tenuta e all'esito finale, non prevede alcun ruolo significativo per le Regioni, chiamate unicamente a riallocare funzioni nelle materie di competenza, senza disporre di un quadro generale di riferimento e orientamento.

Ci si chiede, fra l'altro, come possa coesistere un sistema di elezione provinciale di secondo livello con lo svolgimento delle sole funzioni di indirizzo e coordinamento e come vadano intese tali funzioni o come possa essere attivata la leva fiscale a livello provinciale.

I PRINCIPALI DATI MACROECONOMICI:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIL	-5,5	1,8	0,4	-1,2	0,5	1	1,2
PIL nominale	-3,5	2,2	1,7	0,5	2,4	2,8	3,2
PIL nominale €	1.519.695	1.553.166	1.580.220	1.588.662	1.626.858	1.672.782	1.725.526
inflazione programmata	0,7	1,5	2	1,5	1,5	1,5	1,5

conto economico delle amministrazioni pubbliche					
	2009	2010	2011	2012	2013
totale spese correnti al netto interessi	672.627	676.842	677.725	687.709	700.615
totale spese correnti	750.648	761.059	766.181	781.541	799.864
di cui spesa sanitaria	112.039	114.497	114.727	115.421	118.497
totale spese in conto capitale	47.917	47.970	47.999	47.341	47.554
totale spese finali	798.565	809.029	814.180	828.882	847.418
totale entrate correnti	725.712	775.508	800.193	821.358	840.929
totale entrate finali	736.202	781.855	805.599	827.102	846.811
saldo primario	15.658	57.043	79.875	92.052	98.642
saldo di parte corrente	24.936	14.449	34.012	39.817	41.065
indebitamento netto	62.363	27.174	8.581	1.780	607
pressione fiscale	42,5	45,1	45,4	45,3	44,9

Le Regioni segnalano che la sottostima del contributo delle Autonomie territoriali alla manovra complessiva va ricercata in particolare nella mancata indicazione, nel DEF, degli effetti finanziari derivanti dal DL 78-2010, operazione non corretta visto che tale provvedimento dispiega effetti finanziari strutturali dal 2012.

D'altro canto, occorre considerare che il concorso regionale al risanamento della finanza pubblica è incentrato unicamente sul versante della spesa e, come evidenziato nella tabella sottostante, sovradimensionato rispetto a quello degli altri comparti. Infatti, a fronte di una spesa regionale pari al 20,3% del complesso della spesa delle Amministrazioni Pubbliche (al netto degli interessi passivi), le Regioni si fanno carico di una quota che va dal 47,2% del 2011 al 30% nel 2014.

EFFETTI CUMULATI DELLE MANOVRE DAL DL 78/2010 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (RIDUZIONE SPESA)

DL 78/2010 + DL 98/2011 + DL 138/2011 + L 183/2011 + DL 201/2011 (quadro aggiornato al DEF 2012)

Incidenza % su aggiustamento spesa	2011	2012	2013	2014
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	17,2%	18,8%	21,8%	18,5%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	73,6%	58,7%	49,1%	50,3%
- di cui Regioni	47,2%	26,4%	27,0%	30,0%
ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	9,2%	22,5%	29,1%	31,2%
Totale AAPP	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Incidenza spesa Amministrazioni Centrali su totale AAPP (al netto interessi passivi)				25,4%
Incidenza spesa Regioni su totale AAPP (al netto interessi passivi)				20,3%

LA SPESA SANITARIA

Nell'anno 2011 la spesa sanitaria è risultata pari a 112.039 ml in riduzione del 0,6% rispetto al 2010:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
spesa sanitaria	108.891	110.474	112.742	112.039	114.497	114.727	115.421	118.497
%PIL	6,9%	7,3%	7,3%	7,1%	7,2%	7,1%	6,9%	6,9%
variazione %		1,5%	2,1%	-0,6%	2,2%	0,2%	0,6%	2,7%

	previsioni	
valori percentuali rispetto anno precedente	2011	2012
totale spesa sanitaria in termini di PA	-0,6	2,2
personale dipendente	-2,4	0,5
consumi intermedi	3,6	4,2
prestazioni acquistate da produttori market	-1,8	1,9

Le previsioni scontano gli effetti della normativa vigente.

Si segnala che nella Relazione al Parlamento la “spesa sanitaria” scontava già la manovra prevista per il 2012 e 2013 e nel DEF 2012 la spesa sanitaria è stata rivista ulteriormente al ribasso per rendere strutturali i miglioramenti conseguiti nel 2011.

L'incidenza della spesa sanitaria sul PIL è in continuo decremento dal 2009 e torna sotto la soglia del 7%; la spesa sanitaria fra il 2012 e 2013 è praticamente invariata a fronte di un'inflazione **programmata** dell'1,5%.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DEF 2011 [A]	110.435	113.457	114.836	117.391	122.102	126.512	
In %Pil	7,27	7,33	7,21	7,15	7,2	7,21	
var%	1,81	2,74	1,22	2,22	4,01	3,61	
DL 98/2011 (effetti netti) [B]					-2.500	-5.100	
Relazione al Parlamento [C]	110.435	113.457	114.941	117.491	119.602	121.412	
In % Pil	7,23	7,29	7,25	7,29	7,26	7,17	
var%	1,81	2,74	1,31	2,22	1,8	1,51	
DEF 2012 [D]	110.474	112.742	112.039	114.497	114.727	115.421	118.497
In % Pil	7,27	7,26	7,09	7,21	7,05	6,9	6,87
var%	1,45	2,05	-0,62	2,19	0,2	0,6	
Differenze D-C	39	-715	-2.902	-2.994	-4.875	-5.991	

ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Il capitolo “Attuazione del federalismo fiscale” non è centrale nel DEF 2012. Il processo di riforma è partito con rallentamenti e con revisioni in corso ed è ora necessario portarlo a compimento: bloccare ora la riforma o stravolgerla significherebbe rimettere in discussione quei principi, ormai condivisi, di rafforzamento dell'autonomia nella responsabilità, come prefigurato dalla legge delega n. 42/09 in materia di federalismo fiscale.

È necessario dare impulso in modo organico a tutta la riforma, organicità che le modifiche introdotte con legislazione d'urgenza all'impianto della legge 42/2009 (scheda 1) e alle norme attuative, hanno accentuato il bisogno di fare una verifica in ordine al suo avanzamento.

La delega per l'emanazione di decreti correttivi necessari al completamento del sistema costruito dalla legge 42/09 scadrà il 21 novembre 2014.

Inoltre, alcune disposizioni contenute nella 42/2009 e nei decreti attuativi sono state largamente disattese nella realtà applicativa.

Il processo da completare, necessita di circa 70 provvedimenti attuativi (scheda 2), alcuni dei quali di notevole rilevanza ai fini del raggiungimento degli obiettivi complessivi posti dalla riforma.

Le misure di finanza pubblica, connesse alla necessità di superamento della crisi economica, hanno impattato su tale processo in qualche caso incidendo anche sugli spazi di autonomia finanziaria finora attribuiti a Regioni ed Enti Locali.

Appare necessario, quindi, a seguito di tale momento di verifica, coordinare il *nuovo* sistema fiscale che si sta costruendo con l'assetto istituzionale che si va delineando. L'intervento legislativo in materia di Province e del conseguente nuovo ruolo delle Regioni e degli Enti Locali richiede d'intensificare, altresì, il lavoro sui costi standard. Occorre a questi fini sottolineare la asimmetria generatasi tra la legge 42/2009 con riferimento all'elenco delle funzioni fondamentali delle Province da finanziare in base ai costi standard e il nuovo quadro delle funzioni di coordinamento previsto dalla legislazione vigente. Inoltre occorre tener presente che ove alle Province venissero riattribuite funzioni fondamentali, avremmo un ente i cui organi sono eletti indirettamente e che possono comunque azionare la leva fiscale.

Allo stato dei fatti emergono evidenti innovazioni, per le quali parrebbe necessario l'inserimento all'interno di un progetto organico e condiviso nei cui confronti le Regioni ribadiscono la propria disponibilità:

- la reintroduzione della **compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina** precedentemente soppressa. Il D. Lgs. 68/2011 originario identificava, invece, in un grande tributo erariale (IRPEF), il pilastro della fiscalizzazione dei trasferimenti;
- l'anticipo, in via sperimentale, dell'**IMU** al 2012 che non è stato accompagnato dal recepimento del ruolo di adattamento della perequazione regionale fra gli Enti Locali di cui all'art. 13, co. 1, lett. h della legge n. 42/2009. Inoltre è necessario inserire nei meccanismi di perequazione anche le risorse derivanti dalla **nuova TARSU**;
- l'intervento di centralizzazione dei flussi di cassa attraverso la riproposizione del sistema di **TESORERIA UNICA**;
- la necessità di comprendere sul **federalismo demaniale** il ruolo attribuito all'Agenzia del Demanio nella promozione per la costituzione di società, consorzi e fondi immobiliari per la valorizzazione del patrimonio pubblico dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali, nonché il livello applicativo della disposizione legislativa relativa all'attribuzione alle Regioni del demanio idrico e marittimo.

PAGAMENTI IMPRESE PER CREDITI VERSO PA

La riduzione dei trasferimenti e le limitazioni di spesa sul patto di stabilità permettono il pagamento delle sole obbligazioni in essere. Alcune Regioni si sono organizzate al fine di ottimizzare le procedure per il pagamento dei fornitori entro 60 gg. Purtroppo in altre i tempi sono allineati a quelli del resto delle P.A..

A tale situazione si aggiunge che le azioni delle Regioni che hanno cercato di allentare tale problematica per il proprio territorio attraverso l'attuazione del patto di stabilità territoriale, consentendo a Comuni e Province ulteriori spazi di spesa di investimento grazie alla riduzione dei propri margini di spesa, potrebbero venire vanificate dall'introduzione nell'ultimo decreto legge del Patto di stabilità orizzontale nazionale che di fatto deprime il ruolo delle Regioni nella politica di risanamento della finanza pubblica e nel rafforzare forme di cooperazione tra gli enti diversi della stessa regione sullo stesso territorio come osservato, d'altro canto, dalla Corte dei Conti nell'audizione al Parlamento sul DEF del 23 aprile 2012.

INTERVENTI PER LO SVILUPPO

Il decreto fiscale appena approvato introduce la norma per dare attuazione all'Accordo del 21 dicembre scorso fra Governo – Regioni e enti locali sul Trasporto pubblico locale. Sono urgentissimi i provvedimenti di effettive erogazioni delle risorse per il 2011 e 2012 per il trasporto pubblico locale e per l'edilizia sanitaria. Le risorse in questi due settori sono strategiche per le politiche di sviluppo infrastrutturale.

Occorre rilanciare e chiudere al più presto il Tavolo per l'efficientamento del Trasporto pubblico locale con la definizione di un quadro di finanziamento a lungo termine procedendo alla fiscalizzazione di trasferimenti congrui a sostenere il servizio. Soltanto in un quadro di certezza finanziaria possono essere approntati i bandi per la messa a gara del servizio ed in prospettiva la programmazione degli investimenti necessari al rilancio soprattutto del trasporto su ferro e più in generale del Paese.

Roma, 10 maggio 2012

PRINCIPALI MODIFICHE AL D. LGS. 6 MAGGIO 2011, N. 68

Art. 6 Anticipo al 2012 della manovrabilità fiscale sulle aliquote dell'Addizionale regionale IRPEF (art. 1, comma 10, lett. a) del DL 138/2011).

Art. 6 Aumento, con decorrenza 2011, dell'aliquota base dell'Addizionale regionale IRPEF dallo 0,90% all'1,23% (art. 28, commi 1 e 2, del DL 201/2011).

Art. 8 Reintroduzione della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina precedentemente soppressa a partire dal 2013 (art. 30, comma 3, lett. b) del DL 201/2011).

Art. 10 Soppressione della norma (comma 1) relativa all'emanazione **dell'atto di indirizzo degli obiettivi di politica fiscale** da adottare da parte del MEF previa intesa con le Regioni (art. 35, comma 7, del DL 1/2012).

Art. 17 Riforma IPT (art. 1, commi 12 e 12 *quater*, del DL 138/2011).

Estensione della riforma IPT anche alle RSS (art. 28, comma 11 *bis*, del DL 201/2011).

TESORERIA UNICA: Ripristino del regime ordinario della Tesoreria UNICA previsto dalla legge 720/1984 (art. 35, comma 8, del DL 1/2012).

PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DA ADOTTARE

Sul piano della definizione dell'impianto costruito dal legislatore, si sottolinea che è necessario adottare circa **settanta atti applicativi**: amministrativi e regolamentari, oltre a quelli legislativi di completamento tra tutti, quelli riguardanti la **determinazione dei costi standard** delle funzioni essenziali (Sanità, assistenza, istruzione, TPL in conto capitale) e il **funzionamento della perequazione**.

I principali atti da adottare riguardano:

Federalismo Regionale:

D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

- **Reintegro dei tagli** ai trasferimenti statali di spettanza regionale di cui all'art. 14, dl 78/2010 come previsto dall'art. 39, co. 3 del D. Lgs. 68/2011 senza il quale non è possibile procedere alla realizzazione del cuore della riforma del federalismo fiscale.
- **Soppressione trasferimenti statali alle RSO: entro il 31 dicembre 2011.** DPCM per individuazione trasferimenti da sopprimere. Art. 7. *(Termine scaduto)*.
- **Determinazione aliquota Addizionale IRPEF:** entro un anno dall'entrata in vigore del D. Lgs. 68/2011 (quindi entro il 27 maggio 2012); **decorrenza 2013** con riferimento all'anno d'imposta precedente e definizione dei limiti della maggiorazione ai fini dell'esercizio della flessibilità fiscale.
- **Modalità di attribuzione del gettito IVA e definizione dei meccanismi operativi di funzionamento del fondo perequativo: decorrenza 2013.** Articoli 4 e 15. *(Ancora nessun provvedimento)*.
- **Determinazione LEP e Obiettivi di Servizio:** DPCM per la ricognizione LEP. SOSE, ISTAT e CINSO effettuano ricognizione dei LEP nelle RSO e relativi costi. Art. 13.
Inoltre, SOSE e IFEL stanno procedendo alla individuazione dei fabbisogni standard degli enti locali per determinazione dei fabbisogni standard riferiti alle funzioni fondamentali. Art. 5, D. Lgs. 216/2010. *(Occorre individuare un momento di raccordo laddove tale azione interviene rispetto alle materie riservate alla legislazione concorrente delle Regioni)*.
- **Modalità di attribuzione delle risorse derivanti dall'attività di recupero fiscale in materia di IVA** (riferite alla quota di compartecipazione regionale).
- **Governance nella gestione** dei rapporti Regioni-Agenzia delle Entrate (banche dati, condivisione dei criteri di gestione e impiego delle risorse disponibili, Comitato regionale di indirizzo tributi compartecipati).

- **Governance della finanza territoriale:**

- perequazione verso Comuni e Province ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. h) della legge 42/2009;
- patto di stabilità territoriale ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. c) della legge 42/2009;
- coordinamento del debito complessivo degli Enti territoriali ai sensi dell'art. 4, della Legge Costituzionale 1/2012.

Federalismo demaniale:

D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85

- Adozione dei provvedimenti per il reale **conferimento dei beni demaniali** a Regioni ed Enti Locali. Attualmente le aspettative emerse in sede di approvazione del D. Lgs. 85/2010, limitatosi, di fatto, a meri contenuti di principio, non risultano realizzabili nella misura attesa.

Premi e sanzioni:

D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

- Si segnala la necessità di porre attenzione ai provvedimenti ministeriali riguardanti le **relazioni di fine legislatura e di fine mandato** (art. 1 e 4 d.lgs. 149/11, introduttivo delle sanzioni e delle premialità, rispettivamente a carico e in favore di regioni ed enti locali), che si imporranno rispettivamente ai sindaci e ai Presidenti delle Regioni, in relazione alle loro relative scadenze.
Un adempimento urgente stante le elezioni amministrative svolte che hanno visto, ad esempio, circa mille comuni interessati.

**QUADRO DIMOSTRATIVO DEGLI EFFETTI CUMULATI DELLE MANOVRE DAL DL 78/2010
SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE**

DL 78/2010 + DL 98/2011 + DL 138/2011 + L 183/2011 + DL 201/2011 (quadro aggiornato al DEF 2012)

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	2011	2012	2013	2014
Aggiustamento sul saldo primario	14.969	73.981	100.781	106.361
Aggiustamento sulle entrate	6.501	49.538	59.018	60.537
Aggiustamento sulle spese	-8.468	-24.443	-41.763	-45.824
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	8.350	48.549	63.477	63.789
Aggiustamento sulle entrate	6.890	43.946	54.393	55.289
Aggiustamento sulle spese	-1.460	-4.603	-9.084	-8.500
AMMINISTRAZIONI LOCALI	6.463	19.254	24.472	27.595
- di cui Regioni		12.487	17.492	19.992
% contributo Regioni su totale AL		64,9%	71,5%	72,4%
Aggiustamento sulle entrate	231	4.917	3.956	4.566
Aggiustamento sulle spese	-6.232	-14.337	-20.516	-23.029
ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	156	6.178	12.832	14.977
Aggiustamento sulle entrate	-620	675	669	682
Aggiustamento sulle spese	-776	-5.503	-12.163	-14.295
Incidenza % su aggiustamento spesa	2011	2012	2013	2014
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	17,2%	18,8%	21,8%	18,5%
AMMINISTRAZIONI LOCALI	73,6%	58,7%	49,1%	50,3%
- di cui Regioni	47,2%	26,4%	27,0%	30,0%
ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA	9,2%	22,5%	29,1%	31,2%
Totale AAPP	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Incidenza spesa Amministrazioni Centrali su totale AAPP (al netto interessi passivi)				25,4%
Incidenza spesa Regioni su totale AAPP (al netto interessi passivi)				20,3%