

VALUTAZIONE DEI RAPPORTI IN MATERIA FINANZIARIA CON IL GOVERNO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA LEGGE DI STABILITÀ 2016

Le principali tematiche finanziarie che andrebbero approfondite con il Governo, al fine di definire una soluzione da inserire nella legge di stabilità 2016, sono state più volte riprese nei documenti ufficiali della Conferenza. Alcune di esse ora rivestono carattere di un'urgenza tale da considerarne la soluzione imprescindibile al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica e le prestazioni essenziali ai cittadini.

1. Effetti delle manovre di finanza pubblica sulle Regioni a legislazione vigente per l'anno 2016

- I tagli per l'anno 2016 per le RSO a legislazione vigente sono pari a 4.202 ml (1.050 milioni sono "scontati" grazie alla sentenza n. 79/2014 sul DL 95/2012).
- Sono coperti (per le RSO) per 2 miliardi dalla riduzione del Fondo Sanitario Nazionale (Intesa Stato-Regioni 2 luglio 2015 che prevede la riduzione strutturale del Fondo a decorrere dal 2015).
- Dal 2016 le Regioni non dispongono dei fondi del Fondo Sviluppo e Coesione né del contributo del patto di stabilità verticale incentivato.
- Al momento i trasferimenti a favore delle Regioni nel bilancio dello Stato a legislazione vigente nel 2016, su cui ricadrebbero i tagli, valgono circa 2,3 mld (al netto del FSN e FNT) e riguardano tutti materie sensibili (es. Fondo politiche sociali, fondo non autosufficienze, TPL materiale rotabile, istruzione, ecc.).

Questo ammontare di tagli non è assorbibile dalle Regioni senza minare gli equilibri di bilancio. Occorre attivare al più presto coperture e iniziative condivise con il Governo per non disperdere tutti i contributi a legislazione vigente ovvero per non trovarsi nella situazione di dover riversare al bilancio dello Stato entrate proprie regionali (es. riproposizione del patto verticale incentivato).

2. Sanità

Il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il 2016, previsto in 115.444 milioni nella legge n.190/2014, è decurtato a decorre dal 2015 di 2.352

milioni; pertanto è pari a 113.092 milioni (+3% circa rispetto al 2015, in valore assoluto + 3.382 milioni).

Tenuto conto che nel 2015 il livello di finanziamento (pari a 109.710 milioni) è stato inferiore a quello del 2014, ed è stato oggetto finora di tagli per un valore superiore ai 15 MLD, il sistema sanitario non è in grado di reggere tagli superiori al 50% dell'incremento del livello di finanziamento.

Tale ambizioso obiettivo sconta una robusta azione nel tempo di spending per potere essere raggiunto.

Inoltre si consideri che:

- la spesa di personale e la spesa per la medicina di base tendenzialmente aumenteranno per il rinnovo del contratto;
- la spesa farmaceutica è tendenzialmente in aumento anche per la dinamica dei farmaci innovativi;
- le prestazioni da privato sono spese tendenzialmente rigide a meno di una riduzione dei servizi perché erogate in regime di contratto e quindi in caso di riduzione del finanziamento a seguito di legge, soggette a contenzioso;
- l'unica spesa apparentemente «comprimibile» sembrerebbe quella di beni e servizi dove si sono scaricati solo con le ultime recenti manovre il 15% dei tagli. Nella spesa di circa 30 miliardi sono ricompresi 9 miliardi per i nuovi farmaci.

Molte Regioni hanno raggiunto l'equilibrio finanziario sugli esercizi correnti (2013 – 2015) e la spesa sanitaria è sotto il controllo del Tavolo di verifica degli adempimenti, di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005. La qualità dei LEA (livelli essenziali di assistenza) è ancora molto diversificata fra le Regioni.

Se si volesse migliorare l'attribuzione del fabbisogno alle Regioni al fine di incentivare l'efficienza senza sottovalutare l'efficacia della spesa, si potrebbero introdurre parametri semplici che valorizzano il costo effettivo nell'erogazione dei servizi, garantendo un adeguato livello di qualità Lea cui correlare la distribuzione di un piccolo Fondo da ripartire fra le Regioni per il miglioramento dell'efficienza organizzativa.

3. Utilizzo delle risorse dei fondi comunitari

La legge di stabilità 2015 aveva concesso l'esclusione dai saldi del pareggio di bilancio dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali per soli 700 milioni e comunque nei limiti delle entrate sui diritti d'uso frequenze radioelettriche. Con DL 78/2015 è stato concesso l'utilizzo di tali spazi anche agli enti locali (peraltro le entrate a compensazione di tali esclusioni dal pareggio si sono rilevate inferiori alle previsioni).

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome da tempo ha richiesto l'inserimento di un emendamento per l'esclusione dal calcolo dei saldi di cassa e di competenza delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea finalizzata alla chiusura della programmazione 2007-2013, non approvato.

La possibilità di rendere neutre le risorse e le spese per cofinanziamenti programmi UE è un tema già posto all'attenzione del Governo anche prima dell'introduzione del pareggio di bilancio. È necessario ora con l'inizio della programmazione 2014-2020 trovare una soluzione che compendi gli interessi di salvaguardia della finanza pubblica e l'utilizzo proficuo delle risorse comunitarie.

Per giungere anche a una soluzione tecnica, le Regioni hanno segnalato la loro disponibilità alla sperimentazione di una "tesoreria dinamica" delle risorse legate ai programmi comunitari nel corso del 2015. Tale sperimentazione non risolve comunque alcune criticità (legate all'introito da parte delle regioni di somme derivanti dallo sblocco di sospensioni effettuati dall'Unione Europea) che occorrerà disciplinare in una disposizione transitoria.

4. Introduzione dei costi standard

Occorre ricordare che la spesa sanitaria pesa sui bilanci regionali per circa l'80% e quindi, ovviamente, gli apporti di risparmio su materie diverse dalla "sanità" hanno un peso quantitativamente meno importante ai fini del risanamento della finanza pubblica.

La Conferenza delle Regioni già in occasione della legge di stabilità dello scorso anno ha proposto l'introduzione di costi standard per l'esercizio delle funzioni regionali. Si ritiene, comunque, che eventuali risparmi debbano essere mantenuti all'interno del comparto regioni per lo sviluppo degli investimenti e della competitività.

5. Attuazione della legge 243/2012 – pareggio di bilancio e blocco investimenti

Le RSO e la Sardegna stanno sperimentando la nuova disciplina del pareggio di bilancio già dall'esercizio 2015. Sono emerse le prime problematiche di applicazione già segnalate relative: alla complessità dell'applicazione delle norme rispetto ai saldi che effettivamente sono considerati a livello europeo per valutare la posizione del debito italiano; al blocco sostanziale degli investimenti per il divieto di indebitamento e la difficoltà di proseguire quelli già in essere; agli effetti distorsivi dell'applicazione contemporanea delle norme sull'armonizzazione dei bilanci (d.lgs 118/2011 entrato in vigore anch'esso quest'anno) e quelle del pareggio. Dall'anno prossimo la legge entra in vigore anche per gli enti locali mentre il Governo ha chiesto il posticipo dell'entrata in vigore delle norme del pareggio per il bilancio dello Stato al 2018.

Appare ancor più difficile l'applicazione della legge solo per alcuni comparti della PA stante il fatto che anche per l'applicazione della stessa ai soli enti territoriali, lo Stato dovrebbe intervenire sul proprio bilancio attuando le norme necessarie per il rapporto Stato – Enti territoriali.

Il carattere di legge “rinforzata” della 243/2012 determina l'impossibilità di modifiche normative attraverso legge ordinaria pertanto occorre trovare soluzioni diverse e urgenti anche all'interno della flessibilità che lo Stato si appresta a chiedere all'UE.

Una possibile soluzione è stata evidenziata da approfondimenti tecnici che hanno dimostrato che una buona approssimazione ai vincoli imposti dall'UE è il rispetto del “saldo sulla competenza rinforzata”. Questo saldo potrebbe diventare il saldo unico da rispettare e su cui attestare tutte le sanzioni di inadempienza. In tal modo si semplificherebbe notevolmente il sistema di rilevazione dei saldi introducendo trasparenza negli obiettivi da perseguire. Il rispetto degli altri saldi previsti dalla normativa potrebbe essere facoltativo in quanto non rilevanti per il rispetto dei vincoli europei di finanza pubblica e divenire un parametro di “premieria” per chi li rispetta (le risorse per la premieria potrebbero derivare dalle eventuali sanzioni pagate dalle regioni che non rispetteranno il vincolo sulla competenza rinforzata in tal modo le risorse rimarrebbero all'interno del comparto regioni al contrario di ciò che avviene oggi).

Per lo sblocco degli investimenti degli enti territoriali è necessario che il Governo dedichi parte della flessibilità finanziaria richiesta all'UE a questo scopo.

Occorre altresì individuare una soluzione per rendere compatibile il pareggio in sede di bilancio di previsione con il principio dell'integrità di bilancio (ad esempio per risolvere il problema dell'iscrizione della giacenza di liquidità iniziale e dell'avanzo di amministrazione)

6. La manovra finanziaria 2016

Non sono assorbibili ulteriori tagli dal comparto regionale senza una riduzione dei servizi, (qualsiasi politica di revisione della spesa ha tempi tecnici di applicazione e di ritorni in termini di risparmio soprattutto perché le manovre di risanamento della finanza pubblica hanno già compresso la spesa primaria regionale del 55%)

Occorre altresì ricordare la necessità di rendere operativi gli accordi sanciti in Conferenza Stato-Regioni in materia di contabilizzazioni delle anticipazioni di liquidità nonché condividere il percorso istituzionale che sta interessando gli Enti di Area Vasta e le Città Metropolitane.

Roma, 8 ottobre 2015